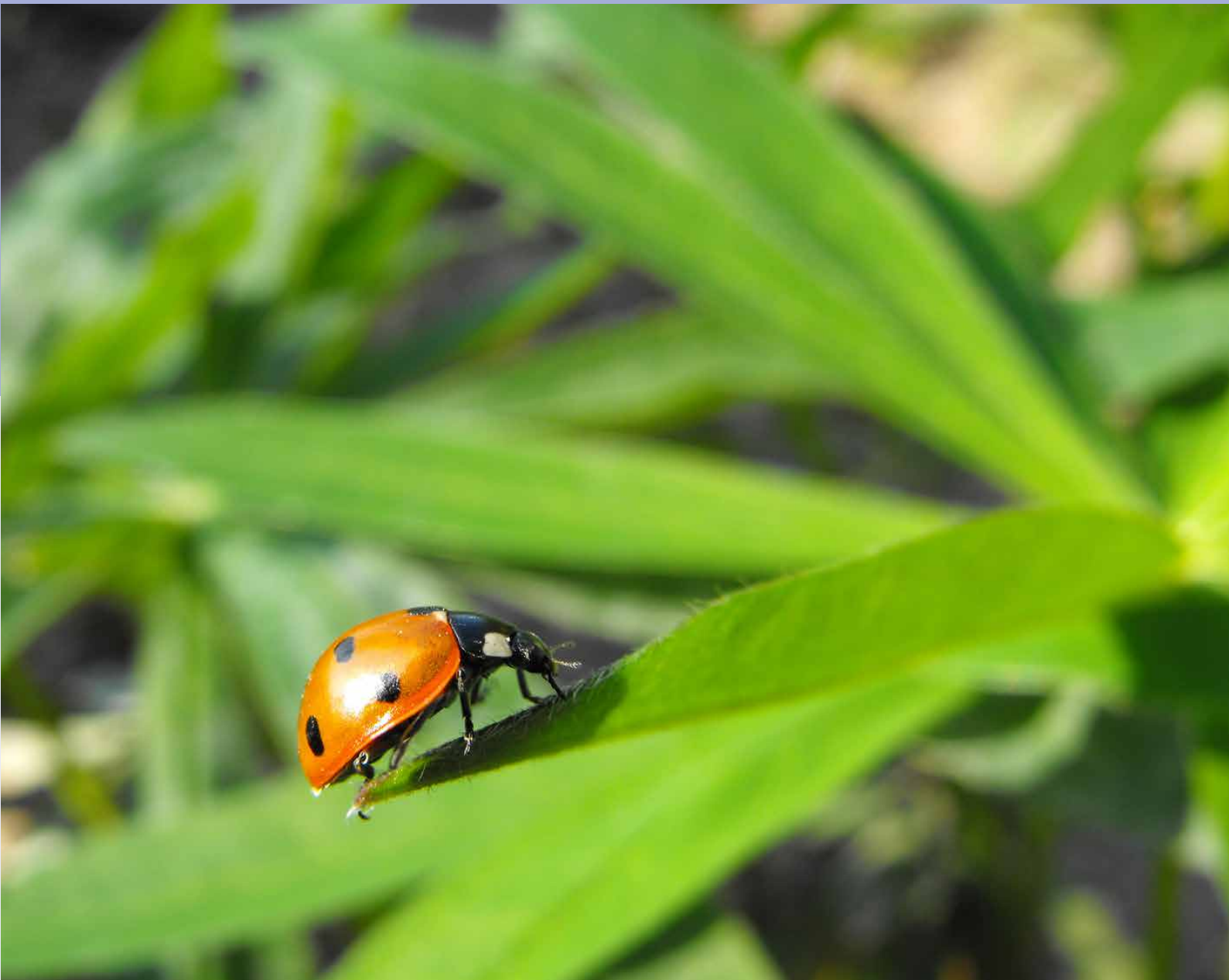


Luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet

Taustaselvitys

**Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön
-asiantuntijaverkosto**



Luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet

Taustaselvitys

**Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön
-asiantuntijaverkosto**

Helsinki 2015

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 19 | 2015

Ympäristöministeriö
Luontoympäristöosasto

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö / Marianne Laune
Kansikuva: Matti Nummelin

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2015

ISBN 978-952-11-4450-9 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

TIIVISTELMÄ

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (CBD) 10. osapuolikokouksessa hyväksyttiin strateginen suunnitelma, jossa pyritään muun muassa asteittain vähentämään, muuttamaan tai poistamaan luonnon monimuotoisuuden kannalta haitalliset tuet vuoteen 2020 mennessä. Lokakuussa 2014 CBD:n 12. osapuolikokous asetti tavoitteeksi kartoittaa kansallisesti luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet vuoden 2015 loppuun mennessä ja viimeistään vuonna 2018 esittää suunnitelma haitallisten tukien karsimiseksi tai uudistamiseksi.

Tämän taustaselvityksen tarkastelunäkökulma on rajattu luonnon monimuotoisuuden suojeluun eli osaan ekologista näkökulmaa. Tarkasteltavien tukien tavoitteet on pyritty kuvaamaan, mutta niiden alueellisia, sosiaalisia, terveydellisiä, kokonaistaloudellisia tai muita ekologisia vaikutuksia ei ole analysoitu. Tarkastelukehikko pohjautuu kansainväliseen DPSIR-viitekehykseen, jonka avulla on pyritty arvioimaan julkisen sektorin antaman tuen ja luonnon monimuotoisuuden välistä yhteyttä (DP-SIR= driver (taustavoima), pressure (paine), state (tila), impact (vaikutus) ja response (toimenpiteet)).

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön voimavarat -asiantuntijaverkosto on osallistunut tämän selvityksen laadintaan tuottamalla ja kommentoimalla tekstejä. Selvityksen kirjoittamiseen on osallistunut merkittäväällä panostuksellaan korkeakouluharjoittelijana toiminut MMK Atte Paukkeri.

Selvitystä varten käytiin läpi nykyiset tukijärjestelmät ja pyrittiin tunnistamaan niiden mahdollisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle. Tarkastelun pääpaino on verotuissa ja budjettituissa. Pääasiallisina lähteinä on käytetty valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen verotus selvityksiä, valtion talousarvioita, tutkimuskirjallisuutta sekä ministeriöiden ja asiantuntijaverkoston panosta. Kartoituksessa on mukana esimerkiksi EU-tuet, joiden käytöstä ei Suomi voi yksin päättää, sekä yhteiskunnallisesti merkittävät tuet, joiden kokonaistaloudelliset vaikutukset ovat suuria mutta yhteys luonnon monimuotoisuuteen epäsuora. Tukien ja luonnon monimuotoisuuden välistä yhteyttä on havainnollistettu ns. tukipilven avulla, jonka tarkoituksena on havainnollistaa suurpiirteisesti tukirakenteiden suhteellisia monimuotoisuusvaikutuksia sekä maksettuja määriä. Tukipilven vaaka-akseli kuvaa tuen mahdollisia positiivisia ja /tai negatiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja pystyakseli tuen määrää euroissa (ks. kuvio 6).

Suomessa on hyvin vähän valtion budjetista maksettavia suoria tukia, jotka heikentävät luonnon monimuotoisuutta. Luonnon monimuotoisuutta mahdollisesti heikentävät tuet ovat pääosin verotukia, jotka puolestaan ovat seuraus kireästä verotuksesta. Veroasteen ja potentiaalisesti haitallisten tukien välillä vallitsee vahva korrelaatio: mitä tiukempi energiaverotus, sitä suurempi tarve kilpailukykykompensatioille ja toisaalta myös mahdollisuus myöntää verotukia. Ympäristön ja luonnon näkökulmasta verotuksen rakenne on kuitenkin epäonnistunut, mikäli verotuet kohdistuvat toimintaan, joka aiheuttaa ympäristöhaittaa ja samalla verotetaan toimintaa, jonka ympäristöhaitta on vähäisempi.

Tuen määrällä ei ole automaattisesti yhteyttä luonnon monimuotoisuudelle aiheutetun vaikutuksen suuruuteen. Vaikutukset ovat usein epäsuoria ja ne ilmenevät vasta pitkän ajan kuluessa. Tukijärjestelmät eivät myöskään toimi tyhjiössä, vaan

luonnonvarojen käyttöä ohjataan aktiivisesti sääntelyllä ja muilla politiikkatoimilla kuten lainsäädännöllä, hallinnollisilla päätöksillä ja muulla maankäytöllä, jolla on suuri vaikutus luonnon monimuotoisuuteen.

Valtion näkökulmasta tehoton rahankäyttö ei tee tuesta automaattisesti haitallista luonnon monimuotoisuudelle. Tällainen tuki voi kuitenkin olla myös taloudellisesti ja sosiaalisesti huono – eli asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa tehokkaammin jollain toisella politiikkatoimella. Tämän taustaselvityksen keskeisenä tavoitteena on ollut tukijärjestelmän läpinäkyvyyden lisääminen. Selvityksessä ei oteta kantaa siihen, ovatko tuet niille asetettuihin tavoitteisiin nähden tehokkaita tai miten tukijärjestelmiä voitaisi kehittää. On kuitenkin mahdollista, että joidenkin tukien kohdalla tuen alkuperäiset tavoitteet ovat vanhentuneet tai asetetut tavoitteet poikkeavat tuen todellisista vaikutuksista.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväin käytön voimavarat -asiantuntijaverkosto pitää tärkeänä esittää, että tämän taustaselvityksen jatkotyönä tehdään tukien taloudellisten, sosiaalisten, terveydellisten, alueellisten ja muiden ympäristövaikutusten tarkastelu tukia koskevan kokonaiskäsityksen saamiseksi sekä pohjaksi vaihtoehtoisten politiikkatoimien identifioinnille. Jatkotyötä edellyttää kansallinen luonnon monimuotoisuutta koskeva strategia sekä valtioneuvoston periaatepäätös (20.12.2012) sekä näitä tukeva toimintaohjelma ("Kartoitetaan luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet ja suunnataan niitä uudelleen ottaen huomioon sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset olosuhteet..."). Asiantuntijaverkosto pitää niin ikään tärkeänä, että jatkotyön pohjalta arvioidaan mahdollisuutta tukien uudistamiseen siten, että niiden ympäristöhaittaa vähennetään tuen varsinaisesta tavoitteesta luopumatta. Verkosto esittää, että Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväin käytön kansallisen strategian ja toimintaohjelman toteutusta ja seurantaa edistävä työryhmä edistää jatkossa ja kehittää uusia toimenpiteitä asiassa.

Jatkossa sekä suorien että verotukien vaikutusten arvioinnit tulee sisällyttää niitä koskeviin valtioneuvoston esityksiin uusien hyvän valmistelun periaatteiden mukaisesti. Arvioinnin tulee kattaa ympäristövaikutukset (ml. luonnon monimuotoisuuteen), vaihtoehdot näihin kohdistuvien haittojen vähentämiseksi sekä vaikutukset biodiversiteettisopimuksen toimeenpanoon. Mikäli tähän ei ole riittävää mahdollisuutta päätöksen valmistelun yhteydessä, olisi arviointi tehtävä osana tuen vaikutusten seurantaa ottaen huomioon mahdollisuus tuen uudistamiseen tai uudelleen kohdentamiseen.

Verkosto pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n ja OECD:n haitallisiin tukiin liittyvään työhön ja niitä koskevien kriteerien kehittämiseen sekä tiekartan valmisteluun haitallisten tukien uudistamiseen, uudelleen suuntaamiseksi tai poistamiseksi vuoteen 2020 mennessä (KOM(2011) 244 lopullinen).

Asiantuntijaverkoston työhön ovat osallistuneet seuraavat tahot: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Metsähallitus, Saamelaiskäräjät, Suomen kuntaliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto sekä Suomen ympäristökeskus. Esitetyt näkemykset edustavat selvitystyöhön osallistuneiden ministeriöiden, saamelaiskäräjien ja Suomen luonnonsuojeluliiton näkemyksiä mutta eivät asiantuntijaverkoston muiden jäsenten näkemyksiä. Elinkeinoelämän keskusliitto ja Maataloustuottajien keskusliitto ovat jättäneet selvitykseen eriävän mielipiteen sekä Suomen Kuntaliitto täydentävän lausuman (liitteet 1 ja 2).

SISÄLLYS

Tiivistelmä	3
I Johdanto	7
1.1 Luonnon monimuotoisuus teemana Suomen politiikassa	7
1.2 Selvityksen rajaukset	8
1.3 Keskeiset määritelmät	10
2 Luonnon monimuotoisuuden haitallisesti vaikuttavien tukien selvitykset	11
2.1 Suomi	11
2.2 Euroopan unioni	12
2.3 Muut maat	13
3 Luonnon monimuotoisuuden kannalta keskeiset haasteet Suomessa	19
3.1 Ilmastonmuutos	19
3.2 Metsät	20
3.3 Suot	21
3.4 Maatalousympäristöt	21
3.5 Sisävedet ja niiden rannat	22
3.6 Itämeri ja rannikko	23
3.7 Kalavarat	23
3.8 Tunturit	24
3.9 Kallio- ja maaperä luonnon monimuotoisuuden kannalta	24
3.10 Haitalliset vieraslajit	25
4 Tarkastelukehikko ja rajaukset	26
5 Luonnon monimuotoisuudelle haitalliset verotukset ja budjettituet Suomessa	27
5.1 Tukien ja niiden analyysin erityispiirteet	27
5.2 Maataloustuet	28
5.3 Porotalouden edistämisen tuet	31
5.4 Liikenteen tuet	33
5.5 Energiasektorin tuet	39
5.6 Metsätalouden tuet	43
6 Keskeisiä viestejä	46

Lähteet	48
Liitteet	49
Liite 1. EK:n ja MTK:n edustajien eriävä mielipide	49
Liite 2. Suomen Kuntaliiton täydentävä lausuma	50
Kuvailulehti	51
Presentationsblad	52

1 Johdanto

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (CBD, SopS 78/1994) pää tavoitteiden keskiössä on luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö. Suomi edistää näiden päätavoitteiden entistä tehokkaampaa toimeenpanoa tarkoituksenaan pysäyttää vuoteen 2020 mennessä biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja kansallisesti. Yleissopimuksen 10. osapuolikokouksessa korostettiin tarvetta hallitusten priorisoida ja merkittävästi lisätä pyrkimyksiä tunnistaa, häivyttää tai muuttaa luonnon monimuotoisuutta heikentäviä tukijärjestelmiä ohjelmakaudella 2011–2020¹. Tavoitteen edistämisen prosessin ensimmäinen askel on olemassa olevien tukijärjestelmien kartoittaminen ja niiden luonnon monimuotoisuusvaikutusten analysointi.

Yleissopimuksen strategisessa suunnitelmassa määritellään viidelle strategiselle päämäärälle yhteensä 20 tarkentavaa tavoitetta, mikä toimii osaltaan pohjana kansalliselle strategialle.

1.1

Luonnon monimuotoisuus teemana Suomen politiikassa

Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun yleiset kehittämissuunnitelmat on määritetty valtioneuvoston 20.12.2012 antamalla periaatepäätöksellä (Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia 2012–2020 – Luonnon puolesta, ihmisen hyväksi). Päämäärän 1 tavoitteen 3 mukaisesti vuoteen 2020 mennessä:

1. Valtavirtaistetaan luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö hallinnossa ja yhteiskunnassa:

[...]

3. Luonnon monimuotoisuudelle haitalliset kannustimet ja tuet on kartoitettu ja suunnattu uudelleen ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvää taloudellista ohjausta on vahvistettu ottaen huomioon sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset olosuhteet”.

[...]

¹ "...urges Parties and other Governments to prioritize and significantly increase their efforts in actively identifying, eliminating, phasing out, or reforming, with a view to minimizing or avoiding negative impacts from, existing harmful incentives for sectors that can potentially affect biodiversity..." CBD COP-10, decision X/44, paragraph 9.

Strategian päätavoite on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen Suomessa vuoteen 2020 mennessä. Kansallista strategiaa tukee luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön toimintaohjelma, jossa tarkennetaan toimenpiteet, vastuutahot ja tavoiteaikataulut. Toimintaohjelman toimenpiteen 5 mukaan ”Kartoitetaan luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet ja suunnataan niitä uudelleen ottaen huomioon sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset olosuhteet. Selvitetään miten luonnon monimuotoisuutta koskevat velvoitteet saavutetaan entistä kustannustehokkaammin taloudellisia ohjauskeinoja, kuten kannustimia ja verotusta kehittämällä”. Vastuutahoina ovat keskeiset ministeriöt (VM, MMM, TEM, LVM, YM) ja tavoiteaikatauluna 2013–2015. Toimintaohjelman toteutumista seuraa ympäristöministeriön asettama seurantaryhmä, jonka alaisuudessa toimii luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön voimavarat -asiantuntijaverkosto. Asiantuntijaverkoston yhtenä tehtävänä on edistää haitallisten tukien kartoitukseen ja uudelleen suuntaamiseen liittyvää työtä erityisesti luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön näkökulmasta.

Luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavat tuet ovat viime vuosina olleet esillä ympäristön kannalta haitallisten tukien yhteydessä. Kataisen hallitusohjelman mukaan: ”Ympäristölle haitalliset tuet kartoitetaan ja tuet suunnataan uudelleen”. Tukikartoituksia tehtiin vuosina 2012² ja 2013³. Syksyllä 2013 Kataisen hallitus sopi rakennepoliittisesta ohjelmasta, jonka mukaan ”Toteutetaan ympäristölle haitallisten tukien kohdentamista uudestaan tukien tavoitteleman yhteiskunnallisen päämäärän saavuttamiseksi kestävää talouskasvua lisäävällä ja ympäristöhaittoja vähentävällä tavalla”.

Kevään 2014 kehysriihessä hallitus ohjasi verotusta ja tukia ympäristön kannalta kestävämpään suuntaan. Energiaverotus kiristyi yleisen sähköveroluokka I:n korotuksen myötä, lämmitys-, voimalaitos- ja työkonepolttoaineiden hiilidioksidiveroa korotettiin, liikenteen polttonesteiden veroa korotettiin, kaivostoiminnan energiaverotuet poistettiin ja mm. työmatkakulujen vähennysoikeutta kavennettiin. Osa energiaverotuista kasvoi veronkorotusten myötä ja aiemmin päätetty turpeen vuoden 2015 veronkorotus peruttiin. Viimeaikaisia luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittäviä uudistuksia ovat mm. parhaillaan käynnissä oleva kestäväen metsätalouden rahoituslain (KEMERA) uudistus ja maatalouden viherryttämistuki.

Poliittisissa aloitteissa luonnon monimuotoisuudelle tai laajemmin ympäristölle haitallisten tukien arvioinnista korostuu tavoite tuen uudelleen suuntaamisesta tai kohdentamisesta. Vähemmälle huomiolle jää mahdollisuus tuen uudistamiseen esim. rakenteen muuttamiseen siten, että ympäristöhaitta vähenee.

1.2

Selvityksen rajaukset

Tässä taustaselvityksessä käsitellään luonnon monimuotoisuudelle haitallisia tukia valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti. Sitä varten on käyty läpi Suomen tukijärjestelmät ja pyritty tunnistamaan luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet. Selvitys pohjautuu temaattisesti ympäristöministeriön vuonna 2013 julkaisemaan selvitykseen ympäristölle haitallisista tuista, jossa luonnon monimuotoisuutta käsiteltiin yhtenä ympäristön tilan mittareista. Tämä selvitys nostaa tukien monimuotoisuusvaikutukset fokukseseen, tarkoituksena analysoida kriittisesti luonnon monimuotoisuuden kannalta haitallisia tukirakenteita. Vastaavia, tarkastelunäkökulmaltaan luonnon monimuotoisuuden suojeluun rajattuja selvityksiä ei ole toteutettu muualla.

² Maa- ja metsätalousministeriön toimialan tukien ympäristövaikutukset, MMM 3/2012

³ Ympäristön kannalta haitalliset tuet, YM 13/2013

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön voimavarat -asiantuntijaverkosto on osallistunut tämän selvityksen laadintaan tuottamalla ja kommentoimalla tekstejä. Asiantuntijaverkoston työhön ovat osallistuneet seuraavat tahot: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Metsähallitus, Saamelaiskäräjät, Suomen kuntaliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto sekä Suomen ympäristökeskus. Esitetyt näkemykset edustavat selvitystyöhön osallistuneiden ministeriöiden, saamelaiskäräjien ja Suomen luonnonsuojeluliiton näkemyksiä mutta eivät asiantuntijaverkoston muiden jäsenten näkemyksiä. Elinkeinoelämän keskusliitto ja Maataloustuottajien keskusliitto ovat jättäneet selvitykseen eriävän mielipiteen sekä Suomen Kuntaliitto täydentävän lausuman (liitteenä).

Tässä selvityksessä arvioitiin luonnon monimuotoisuuden uhkia ja sitä, miten ne liittyvät talouteen sekä elinkeinotoimintaan. Lisäksi arvioitiin vero- ja budjettitukijärjestelmiä sekä niiden suoria tai epäsuoria vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Tukien muita vaikutuksia ei tässä selvityksessä ole arvioitu.

Tämän selvityksen pohjalta voidaan edetä seuraaviin vaiheisiin, joissa arvioidaan tukijärjestelmän uudistamisen edellytyksiä, uudistamisen vaihtoehtoja ja toimintamahdollisuuksia. Tavoiteaikataulu tukien kartoittamiseen ja uudistamiseen asetettiin biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen 12. osapuolikokouksessa (COP12) vuonna 2014.⁴ Tavoitteen mukaisesti luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet tulisi kartoittaa kansallisesti vuoden 2015 loppuun mennessä ja viimeistään vuonna 2018 esittää suunnitelma haitallisten tukien karsimiseksi tai uudistamiseksi. Keskeisiä jatkokysymyksiä uudistamisen edellytysten tarkastelussa olisivat: onko tuki tarkoituksenmukainen ja ajankohtainen, mitkä ovat tuen hyödyt, mitkä ovat tuen vaikutukset muihin tekijöihin kuin luonnon monimuotoisuuteen (taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset) ja onko tuelle olemassa vähemmän haitallisia vaihtoehtoja ja kohdentamiskeinoja.

Tarkasteltaessa uudistamisen vaihtoehtoja punnitaan sopivia uudistustoimenpiteitä, mitkä ovat odotettavat kustannukset ja hyödyt (taloudelliset, ympäristölliset, sosiaaliset, terveydelliset), onko uudistamiselle esteitä ja onko uudistus ymmärrettävä, käytännöllinen ja valvottavissa. Viimeisessä uudistamisen vaiheessa tulisi tarkastella mm. onko uudistukselle sopiva tilaisuus tai voidaanko se luoda ja onko uudistukselle olemassa yleistä, poliittista tukea tai voidaanko sitä rakentaa. Tämän tapainen tarkastelukehikko noudattaisi tämän raportin luvussa 2.3 esitettyä Yhdistyneen kuningaskunnan käyttämää tarkasteluraporttia.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön voimavarat -asiantuntijaverkosto esittääkin, että tämän taustaselvityksen jatkotyönä tehdään selvitys, jossa otetaan huomioon edellä kuvatun mukaisesti jatkokysymykset, kuten esimerkiksi tukien taloudellisten, sosiaalisten, kulttuuristen, alueellisten ja muiden ympäristövaikutusten tarkastelu. Jatkotyössä tulisi arvioida mahdollisuutta tukien uudistamiseen ympäristöhaitan vähentämiseksi. Jatkotyötä edellyttää myös kansallinen luonnon monimuotoisuutta koskeva strategia sekä valtioneuvoston periaatepäätös (20.12.2012) sekä näitä tukeva toimintaohjelma.

⁴ CBD COP-12, draft on Resource Mobilization, Annex I: <http://www.cbd.int/cop12/insession>

Keskeiset määritelmät

Luonnon monimuotoisuus eli biodiversiteetti tai biologinen monimuotoisuus tarkoittaa kaikkiin ekosysteemeihin tai ekologiisiin kokonaisuuksiin kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta; tähän lasketaan lajin sisäinen ja lajien välinen sekä ekosysteemien monimuotoisuus (Biodiversiteettiä koskeva yleissopimus I. Rion sopimus). Luonnon monimuotoisuuden piirteitä ovat määrä (esim. lajimäärä, geenimuotojen määrä ja elinympäristölaikkujen määrä), rakenne (esim. populaation ikäjakauma ja metsälaikkujen etäisyys), toiminta (esim. yhteyttäminen, hajotus, yhteydet ja symbioosi) ja muutos (esim. mutaatio, sukkessio, syklit ja evoluutio).

Luonnon monimuotoisuuden rinnalle nousee ekosysteemien toiminta ja niiden tuottamien ekosysteemipalvelujen turvaaminen. Ekosysteemipalvelut ovat ihmisten luonnosta saamia hyötyjä. Ne jaetaan tuotanto- (ruoka, puutavara), kulttuuri- (maisema), ylläpito- ja säätelypalveluihin (kosteikot). Luonnon monimuotoisuus muodostaa pohjan ekosysteemipalveluille, mutta on myös joukko tärkeitä ekosysteemipalveluita, joiden suhde luonnon monimuotoisuuteen vaatii vielä lisätutkimusta.

Yleisen määritelmän mukaan tuki on mikä tahansa toimi, joka pitää kuluttajahinnat markkinahinnan alapuolella tai tuottajahinnat markkinahinnan yläpuolella, tai vähentää kuluttajien tai tuottajien kustannuksia antamalla suoraa tai epäsuoraa tukea (Moor & Calamai 1997). Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n mukaan tuki on julkishallinnon tuottajille tai kuluttajille synnyttämä lisätulo tai kustannuksen alenema (OECD, 2005). Tämä määritelmä kattaa useimmat tuen muodot, kuten suorat tuet, verotuet, helpotetun markkinoille pääsyn, rajoitetut velvoitteet ja poikkeukset hallinnollisista velvoitteista. Verotukien tunnistamisen kannalta on oleellista kunkin verotuksen muodon veronormin, eli yleisen verokannan määrittäminen. Epäsuorien tukien sisällyttäminen on kuitenkin vaikeaa, joten useimmat selvitykset keskittyvät budjettitukiin ja verotukiin. Myös tässä selvityksessä tarkastelu rajoittuu budjettitukiin ja verotukiin.

Talouden toiminnan, tuen ja luonnon monimuotoisuuden välinen yhteys on usein varsin monimutkainen. Paikallisilla olosuhteilla on suuri merkitys: tuki joka on yhdellä alueella luonnon monimuotoisuuden kannalta haitallinen voi toisella alueella olla neutraali tai jopa hyödyllinen. Esimerkiksi tuotannolla voi paikallisesti olla haittavaikutuksia elinympäristöjen kannalta ja olla samalla ilmastonmuutoksen kannalta mielekkäin vaihtoehto. Selvityksessä on soveltuvien osin käsitelty tukien vaikutuksia eri ajallisissa ja paikallisissa ulottuvuuksissa.

Tuen monimuotoisuusvaikutuksen ”nettoarvoon” voi vaikuttaa suuresti myös muut politiikkatoimet ja sääntelyt. Monien tunnistettujen haitallisten tukien ympäristövaikutuksia vaimennetaan erilaisin ohjauskeinoin, ja Suomessa onkin kattava, ympäristöarvojen säilyttämiseen tähtäävä ohjausjärjestelmä. Esimerkiksi metsälaki, luonnonsuojelulaki, ympäristönsuojelulaki, ilmastostrategia sekä EU-tasoiset ilmastotavoitteet muodostavat raamit tässäkin selvityksessä käsitellyille tuille. Tuen ja luonnon monimuotoisuuden välistä yhteyttä pohditaan tarkemmin luvuissa 3 ja 5.

Saamelaiset ovat Suomen perustuslaillinen alkuperäiskansa. Saamelaiden perinteisiä elinkeinoja ovat mm. poronhoito, kalastus, metsästys, keräily ja käsityö. Biodiversiteetisopimuksen artikla 8(j) sekä 10 (c) ovat saamelaiden kannalta merkityksellisiä.

2 Luonnon monimuotoisuuteen haitallisesti vaikuttavia tukia koskevat selvitykset

CBD:n 10. osapuolikokouksen jäljiltä osa maista on jo kartoittanut tukijärjestelmiään ja niiden vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle. Eri maiden lähestymistapoja sekä keskeisten selvitysten tuloksia on esitetty tässä luvussa. Pääosin materiaali pohjautuu maiden CBD-sihteeristölle vuonna 2014 toimittamiin kansallisiin raportteihin⁵, joissa muun muassa kartoitetaan luonnon monimuotoisuudelle mahdollisesti haitallisia tukia.

Yhdenkään maan CBD-sihteeristölle toimittamassa raportissa ei käsitellä tarkemmin nykyisen tukipolitiikan ongelmakohtia tai esitetä luonnon monimuotoisuuteen negatiivisesti vaikuttavien tukien määriä, vaikka selvitys muuten olisikin hyvin perinpohjainen (kuten esimerkiksi Ranskan sekä Iso-Britannian tapauksissa). Ympäristön kannalta haitallisia tukia käsittelevissä yleisemmissä selvityksissä (esim. Ruotsi, Saksa ja Alankomaat) taas ei ole eritelty luonnon monimuotoisuusvaikutuksia muista ympäristövaikutuksista.

2.1

Suomi

Ympäristön kannalta haitalliset tuet kartoitettiin Suomessa vuosina 2012 ja 2013. Vuoden 2012 kartoituksessa maa- ja metsätalousministeriö arvioi toimialojensa tukien ympäristövaikutukset. Siinä tarkasteltiin maatalouden, metsätalouden, kalatalouden, riistatalouden, vesitalouden, sekä kiinteistö- ja paikkatietoinfrastruktuuria koskevat tuet neljän ympäristömittarin suhteen: vesistöt, maaperä, ilmakedä, ja luonnon monimuotoisuus. Selvityksessä otettiin huomioon myös kunkin tuen taloudellisia, sosiaalisia sekä kulttuurisia vaikutuksia.

Valtiovarainministeriön kartoituksessa vuonna 2013 käytiin läpi nykyiset tukijärjestelmät ja pyrittiin tunnistamaan niiden ympäristövaikutukset. Tarkasteltavia tukia oli yli 400, joista noin 50 arvioitiin yksityiskohtaisesti. Kartoituksessa oli mukana kaikki tuet jotka lisäävät tuotantoa ja siten teoriassa kasvattavat ympäristörasitusta. Mukana oli myös esimerkiksi EU-tuet, joiden muuttamisesta ei Suomi voi yksin päättää, sekä yhteiskunnallisesti merkittävät tuet, joiden ympäristövaikutukset voivat olla epäsuoria. Tarkastelun pääpaino oli verotuissa ja budjettituissa, joiden tiedot olivat vuosilta 2009–2012. Ympäristöministeriö julkaisi valtiovarainministeriön tarkastelussa mukana olleet tuet, niiden yksityiskohtaisen kuvauksen ja arvioidut ympäristövaikutukset laajana yhteenvetoraporttina vuonna 2013 (www.ym.fi).

Arviointityökaluna käytettiin OECD:n ja Euroopan ympäristöpolitiikan instituutin (IEEP) kehittämää kartoitusmenetelmää ympäristön kannalta haitallisille tuille. Työkalu luokittelee tuen ympäristön kannalta haitalliseksi, mikäli se kannustaa lisäämään

⁵ CBD-sihteeristölle toimitetut 5. kansalliset raportit: <https://www.cbd.int/reports/nr5/>

tuotantoa, ja mikäli tuetun toiminnan (tai toimialan) ympäristöhaitta on suurempi kuin mikä se olisi ilman tukea. Vastaavaa menetelmää on aiemmin sovellettu erilaisissa sektoritarkasteluissa sekä Alankomaiden, Ruotsin ja Saksan tukijärjestelmiä koskevilla selvityksillä. Selvityksessä ei huomioitu sen vaikutusta, että Suomessa tapahtuva tuotanto siirtyisi tuen kuvitellusta lakkauttamisesta muihin maihin, joissa sama tuotanto saisi aikaan erilaisia ja mahdollisesti haitallisempia monimuotoisuusvaikutuksia esimerkiksi ilmastonmuutoksen kautta.

Valtiovarainministeriön kartoituksen perusteella Suomessa on 13 ympäristörasitusta lisäävää ”punaista” tukea ja 12 mahdollisesti ympäristörasitusta lisäävää ”keltaista” tukea. Ympäristörasitusta lisääviä tukia on lähinnä liikenne-, energia-, maatalous- ja asumissektoreilla. Yhteensä näitä tukia arvioidaan olevan vuosittain lähes 4,5 miljardia euroa. Eniten ympäristön kannalta haitallisia tukia on liikennesektorilla, jota tuetaan vuosittain lähes parilla miljardilla eurolla. Energiasektorin tukien arvioidaan olevan noin 800 miljoonaa euroa, asuntolainojen korkovähennyksen noin 540 miljoonaa euroa vuodessa ja maataloustukien yli miljardi euroa. Tuotantoa ja sitä kautta ympäristörasitusta lisääviä ”punaisia” tukia arvioidaan olevan noin 2,7 miljardia euroa ja ”keltaisia” eli mahdollisesti ympäristörasitusta lisääviä tukia lähes 1,8 miljardia euroa.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan ympäristön kannalta haitalliset tuet ovat pääosin verotukia, jotka puolestaan ovat seuraus kireästä verotuksesta. Veroasteen ja haitallisten tukien välillä vallitsee vahva korrelaatio: mitä tiukempi energiaverotus, sitä suurempi tarve kilpailukykykompensatioille ja toisaalta myös tilaisuus myöntää verotukia. Valtion budjetista maksettavia suoria tukia on suhteellisen vähän. Siinä missä haitalliset suorat tuet mitataan miljoonissa, käytetään erilaisiin verotukiin miljardeja vuosittain. Valtion näkökulmasta tehoton rahankäyttö ei ole automaattisesti ympäristön kannalta haitallista. Ympäristön kannalta huono tuki voi olla myös taloudellisesti ja sosiaalisesti huono. Sikäli kun asetetut tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa tehokkaammin jonkin muun keinon avulla, ympäristön kannalta haitallisten tukien vähentäminen parantaisi julkisen talouden kestävyyttä. Se voisi vapauttaa varoja muihin tarkoituksiin ohjattaviksi. Arvion mukaan ympäristön kannalta haitalliset tuet alenivat 2011–2012, minkä jälkeen ne ovat olleet kasvussa.

2.2

Euroopan unioni

Euroopan unioni pyrkii edistämään luonnon monimuotoisuutta erityisesti maatalous-, kalastus- ja koheesiopolitiikan yhteydessä. Maatalous- ja kalastuspolitiikassa painotetaan ympäristön kannalta haitallisten tukien vähentämistä ja yhteiskunnallista hyötyä (kuten luonnon monimuotoisuutta) tuottavien tukien lisäämistä. Koheesiopolitiikkaan on sisällytetty kannustimia vihreään infrastruktuuriin. EU seuraa kaikkia luonnon monimuotoisuuteen liittyviä menoja seurataan uudella työkalulla, BISE:llä (Biodiversity Information System for Europe).

EU-tasolla suurimmat luonnon monimuotoisuutta vaarantavat tekijät ovat maankäytöstä johtuva elinympäristöjen pirstoutuminen, heikentyminen tai tuhoutuminen sekä ilmastonmuutos. Näiden tekijöiden vaikutukset ovat lisääntyneet ja luonnon monimuotoisuutta edistävien toimien vaikutukset jääneet niiden alle. Toinen suuri uhka on se, ettei luontopääomaa huomioida kattavasti yksityisessä ja julkisessa päätöksenteossa, indikaattoreissa tai talouden signaaleissa.

EU julkaisi vuonna 2012 selvityksen luonnon monimuotoisuudelle haitallisten tukien uudistamisesta. Selvityksessä käydään läpi eri jäsenmaiden haitallisia tukia ja muutaman poistetun haitallisen tuen uudistusprosessi.

Muut maat

Alankomaat

Alankomaat korostaa EU:n yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan viherryttämistä, jonka yhteydessä tulee poistaa luonnon monimuotoisuuden kannalta haitalliset tuet⁶. Alankomaiden selvityksen mukaan potentiaalisesti haitallisia tukia on lähinnä energia-, liikenne- ja maataloussektoreilla⁷. Selvityksessä tarkasteltiin yhteensä 47 tukea, joista maataloustukia oli 20, energiatukia 7, liikennetukia 15 ja matkailutukia 5. Valtaosa EU:n päästökaupan ilmaisista päästöoikeuksista syntyvästä tuesta arvioitiin ympäristön kannalta haitallisiksi. Selvityksen mukaan haitallisten tukien poistamisesta voisi syntyä merkittäviä säästöjä, erityisesti jos haitalliset tuet poistettaisiin koko EU:n alueella.

Irlanti

Uuden rahaston avulla pyritään pienentämään kalastuksen vaikutusta meren ekosysteemiin, vahvistamaan kalakantaa ja vähentämään hukkakalastusta (discarding practices)⁸.

Itävalta

Itävalta on muuttamassa kannustimia ja tukia luonnon monimuotoisuuden kannalta paremmiksi. Tuet, joilla on luonnon monimuotoisuuden kannalta negatiivisia sivuvaikutuksia, tulisi poistaa tai vähentää. Kansallisessa strategiassa esitetään joukko jatkotoimenpiteitä liittyen haitallisten tukien tunnistamiseen ja niiden vaikutusten arviointiin⁹.

Norja

Norjassa vuonna 2008 laaditussa selvityksessä maan ympäristön kannalta haitallisista tuista todetaan, että vaikka osa tukirakenteista saattaa vaikuttaa negatiivisesti luonnon monimuotoisuuteen, lukuisten positiivisten tukirakenteiden vaikutus on vahvempi.

Puola

Puolan maaraportin mukaan luonnon monimuotoisuuden kannalta haitallisten tukien uudistaminen on alkuvaiheessa. Yksi syy tähän on tiedon huono saatavuus – 33:sta ympäristösuojelun rahoitusinstituutiosta vain yksi oli selvittänyt haitallisten tukien poistamisesta tai uudistamisesta vuonna 2013. Puolassa ojitustukien todetaan nollaavan osaltaan muita, positiivisia toimenpiteitä ja niiden tavoitteita, sekä olevan ristiriidassa kansallisen ympäristö- ja vesienkäyttöpolitiikan kanssa. Kansallisen ympäristö- ja vesienkäyttöpolitiikan mukaan maatalouden vesihuollon tulisi keskittyä huuhtelua ja vedenpidätystä edistäviin toimintoihin. Kuitenkin vuonna 2011 vain n. 8 %:lla

Puolan maatalousmaista oli jompikumpi näistä tavoitteista huomioitu, vaikka EU rahoitti lukuisia vesihuoltoprojekteja.

⁶ <http://www.cbd.int/doc/world/nl/nl-nr-05-en.pdf>

⁷ Drissen, E, A. Hanemaaijer ja F. Dietz (2011). PBL Note Environmentally harmful subsidies, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, Publication number 500209002, December 2011. http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2011_Environmentally%20Harmful%20Subsidies_500209002.pdf.

⁸ <http://www.cbd.int/doc/world/ie/ie-nr-05-en.pdf>

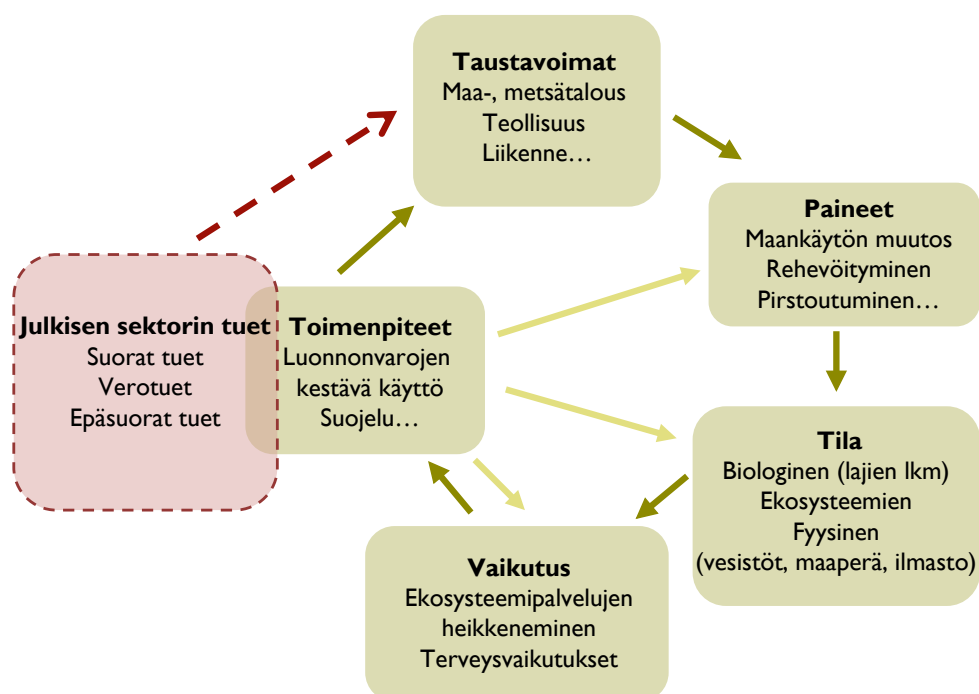
⁹ <http://www.cbd.int/doc/world/at/at-nr-05-en.pdf>

Ranska

Ranskan *Centre d'Analyse Stratégique* julkaisi luonnon monimuotoisuuden kannalta haitallisia tukia koskevan selvityksen *Les aides publiques dommageables à la biodiversité* vuonna 2011. Selvitys käsittelee luonnon monimuotoisuuden ja tukien välistä yhteyttä ja soveltaa vallitsevaa ajattelutapaa Ranskaan. Selvityksessä käydään läpi tuen määrittelyt, kartoitusmenetelmät (OECD, TEEB, EU/IEEP) sekä vaikutusten arviointiin liittyvät rajoitteet. Raportin analyysi perustuu kansainväliseen DPSIR-viitekehykseen (DPSIR muodostuu sanoista driver (taustavoima), pressure (paine), state (tila), impact (vaikutus) ja response (toimenpiteet)). Tarkastelu koostuu kolmesta osiosta:

1. Lista luonnon monimuotoisuuden kannalta potentiaalisesti haitallisista tuista,
2. Kuvaus tuen ja luonnon monimuotoisuuden välisestä yhteydestä, ja
3. Luonnon monimuotoisuuden kannalta haitallisten tukien muutosmahdollisuuksista (reconfiguration).

Tarkastelussa painottuu tukien ja luonnon monimuotoisuuden välinen kausaliiteetti (ks. kuvio 1).



Kuvio 1. Ranskan maaselvityksen käyttämä DPSIR-viitekehys. Lähde: Centre d'Analyse Stratégique (2011).

Raportin mukaan Ranskassa luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen taustalla on viisi syytä:

1. luonnon elinympäristön muutokset ja sen tuhoutuminen (johtuen pirstaloitumisesta, maankäytön muutoksesta, rakentamisesta (land development) ja maataloudesta)
2. luonnonvarojen kestämaton käyttö (kalat, vesi, maa ja metsät)
3. saasteet (typpi, torjunta-aineet, kuumuus ja lääkijäämät)
4. ilmastonmuutos ja
5. vieraslajit.

Luonnon elinympäristön muuttumiseen ja sen tuhoutumiseen vaikuttavilla politiikkatoimilla mm. kannustetaan rakentamaan taajama-alueiden ulkopuolelle, siirtymään intensiivisempään maataloustuotantoon, lisäämään maiseman yksitoikkoisuutta sekä rakentamaan lisää teitä ja väyliä. Luonnonvarojen kestävämpään käyttöön vaikuttavat maankäytön muutosta lisäävät, maaperän hiilipitoisuutta vähentävät sekä ylikalastukseen kannustavat tuet. Lisäksi veden alihinnoittelu johtaa monin paikoin luonnonvarojen kestävämpään käyttöön. Saastuttamiseen kannustavia tukia ovat mm. useat teollisuuden ja liikenteen verotuet sekä ulkoisvaikutusten huomiotta jättäminen. Ranskassa on hyvin vähän tukia jotka välillisesti edesauttaisivat vieraslajien leviämistä; tällaiset kannustimet johtuvat lähinnä puutteellisesta sääntelystä sekä ulkoisvaikutusten huomiotta jättämisestä. Lisäksi esimerkiksi liikennettä, satamia ja lentokenttiä tuetaan julkisin varoin tai näiden toiminta on alihinnoiteltua.

Raportti sisältää myös joukon suosituksia koskien mm. läpinäkyvyyden lisäämistä, säännöllistä raportointia, vaikutusarvioiden kehittämistä sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyviä kannustimia, kuten julkisia hankintoja, veroja ja maksuja. Ranskan nykytilaan liittyen raportissa esitetään joukko suosituksia, joilla voitaisiin vaikuttaa positiivisesti luonnon monimuotoisuuteen. Nämä suositukset koskevat mm. maankäyttöä ja kaupunkirakenteen hajautumista (urban sprawl), liikennettä (vähemmän tukea uusille tie- ja väylähankkeille), veden alihinnoittelun korjaamista, maataloutta (mm. lannoitteiden ja torjunta-aineiden verotukien poistamista), teollisuutta (päästöverojen laajentaminen) ja aluehallintoa (luonnon monimuotoisuus mukaan rahoituskriteereihin). Raportissa suositellaan myös, että G20-ryhmä sitoutuisi poistamaan luonnon monimuotoisuuden kannalta haitalliset tuet.

Ruotsi

Ruotsi kartoitti ympäristön kannalta haitallisia tukia ensimmäisen kerran vuonna 2005. Päivitetty selvitys julkaistiin 2012 (Naturvårdsverket, 2012¹⁰). Selvitysten mukaan Ruotsissa on ympäristön kannalta potentiaalisesti haitallisia tukia energia-, liikenne- ja maataloussektoreilla (ml. kalastus). Verotuet dominoivat energia- ja liikennesektoreilla. EU:n päästökaupan ilmaiset päästöoikeudet ja vihreät sertifikaatit (vesivoima) eivät olleet kartoituksessa mukana. Ruotsissa vihreät sertifikaatit kattavat noin 83 % voimaloista, vaikka pienvesivoimalla tuotetaan alle 1,5 % sähköstä. Sertifikaateilla on siis pieni vaikutus sähköntuotantoon, mutta suuri vaikutus koskien valjastukseen ja sitä kautta luonnon monimuotoisuuteen. Ruotsi katsoo, että vaikka osa sen tukirakenteista saattaa vaikuttaa negatiivisesti luonnon monimuotoisuuteen, lukuisten positiivisten tukirakenteiden vaikutus on vahvempi.

Saksa

Saksassa tehdyn selvityksen mukaan ympäristön kannalta potentiaalisesti haitallisia tukia on energia-, liikenne-, maatalous-, rakennus- ja asumissektoreilla¹¹. Eniten tukia oli liikennesektorilla, jossa suurimmat erät olivat lentokerosiinin verovapaudesta syntynyt tuki, dieselin verotuki ja työmatkavähennykset. EU:n maataloustuet eivät olleet Saksan tarkastelussa mukana, kun taas maanviljelijöiden polttoaineveronpaukutukset ja vapautus ajoneuvoverosta olivat mukana.

¹⁰ Naturvårdsverket (2012). Potentiellt miljöskaadliga subventioner, Förstudie från 2005 – uppdaterad 2011, Rapport 6455, januari 2012; <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6455-6.pdf>.

¹¹ Berg, H, Dr. A. Burger ja K. Thiele (2010). Environmentally harmful subsidies in Germany, Federal Environment Agency, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3896.pdf>

Sveitsi

Sveitsin tukijärjestelmät arvioidaan säännöllisesti. Vuoden 2008 tarkastelussa oli mukana 230 eri tukea ja kompensatiota¹². Vaikka eri tukien vaikutusta luonnon monimuotoisuuteen ei ole vielä kattavasti arvioitu, yleisen käsityksen mukaan osalla tuista on tällainen vaikutus. Nykyinen vero- ja kannustinjärjestelmä voi siis vaikuttaa ilmastoon, ilmanlaadun ja melun ohella maaperään ja luonnon monimuotoisuuteen. Luonnon monimuotoisuuden kannalta haitallisia tukia on muutettu tai vähennetty maataloudessa, mutta joidenkin maatalouden suorien tukien vaikutus luonnon monimuotoisuuteen on yhä epäselvä. Tuotantoa kasvattavista maataloustuista on kuitenkin pyritty luopumaan.

Tanska

Tanskan ympäristöministeriö työstää selvitystä luontoon vaikuttavista tuista ja paikallishallinnossa tuetaan erityisesti kestävän kaupunkiekologian kehittämistä. Luonnon monimuotoisuuden kannalta haitallisista kannustimista, kuten maatalouden ojitustuista on luovuttu¹³. Myös metsäteiden ja metsien ojitustuista on luovuttu osana metsien parannusohjelmia. Torjunta-aineiden tuotolla vähennetään haitallisimpien torjunta-aineiden käyttöä.

Viro

Viro toteaa CBD-maaraportissaan, ettei sillä ole luonnon monimuotoisuudelle haitallisia tukia¹⁴.

Yhdistynyt kuningaskunta

GHK ja IEEP julkaisivat vuonna 2012 toimeksiantona Yhdistyneen kuningaskunnan selvityksen *"Incentive Measures and Biodiversity – A Rapid Review and Guidance Development"*. Julkaisun ensimmäinen osa toimii selvityksen yhteenvetona ja tulevien haasteiden kartoituksena. Siinä on pohdittu CBD:n päätösten tähänastista edistystä, esteitä sekä opittuja asioita. Jokaiseen teemaan kuuluvat hankkeet on kuvattu perusteellisesti taulukkomuotoon: hankkeen tavoite, aikajänne, vastuutahot sekä resurssit.

Raportin toinen osa keskittyy luonnon monimuotoisuudelle haitallisten tukien tunnistus- ja arviointityökaluun sekä ymmärryksen lisäämiseen haitallisten tukien poistamisesta ja uudistamisesta. Raportin viitekehyksessä yhdistetään OECD:n ympäristöhaitallisten tukien analyysi- ja reformityökaluja (kuvio 3).

Yhdistyneen kuningaskunnan kärkihankkeita EU-tasolla ovat olleet maatalous- ja kalastuspolitiikan uudistukset (CAP ja CFP), kansallisella tasolla taas tukisuunnittelu- ja järjestelmän kehittäminen sekä kestävän kysynnän ja tarjonnan edistäminen. Selvityksessä alleviivataan hankkeiden etenemisen hidasteita:

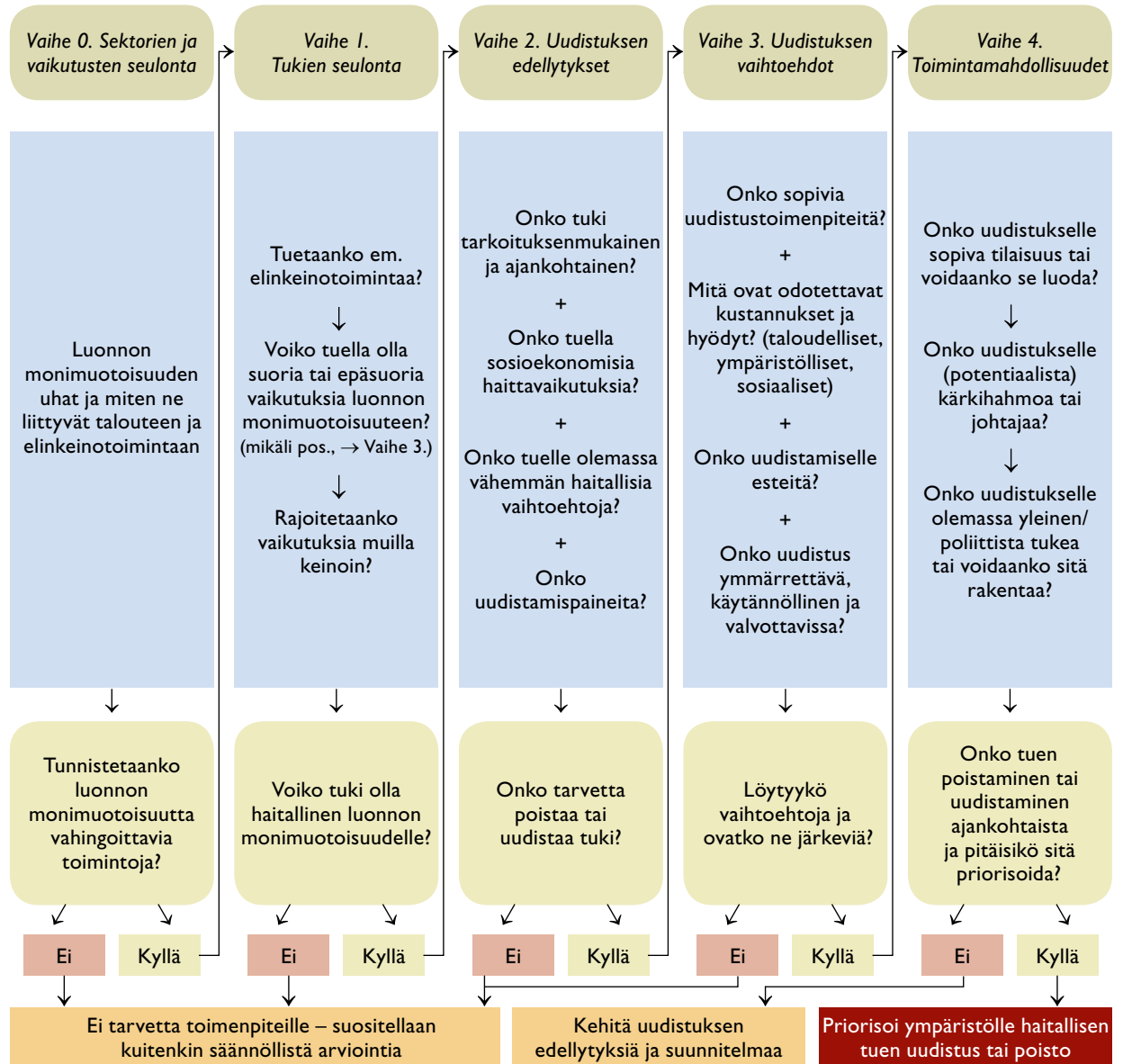
- Poliittiset esteet – erityisesti EU-tasolla, laajojen (CAP, CFP) uudistusten kohdalla.
- Ristiriidat olemassa olevien tavoitteiden kanssa – ympäristöllisiä, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia tulisi tarkastella simultaanisti.
- Olemassa olevien tukien sisäiset esteet – esimerkiksi vedenottolupien aikarajan puuttuminen.
- Uudistusten monimutkaisuus – usein uudistusta on täydennettävä erilaisin linjauksin esimerkiksi sosiaalisen tasa-arvoisuuden tai kilpailukyvyyn säilyttämiseksi.

¹² <http://www.cbd.int/doc/world/ch/ch-nr-05-en.pdf>

¹³ <http://www.cbd.int/doc/world/dk/dk-nr-05-en.pdf>

¹⁴ <http://www.cbd.int/doc/world/ee/ee-nr-05-en.pdf>

Kansallisen tason yksi kapeampi ja selkeäpiirteisempi hanke on ollut alun perin 1960-luvulla asetetun vedenottolupajärjestelmän uudistus. Vedenottolupajärjestelmä hinnoitteli veden pelkästään lupajärjestelmän ylläpidon kustannusten mukaan, eikä ylenpalttisesta vedenotosta seurannut mitään sanktioita.



Kuvio 2. Luonnon monimuotoisuudelle haitallisten tukien tunnistus-, analyysi-, ja uudistuskehikko. (GHK, IEEP 2012.)

Kestävän kulutuksen ja tuotannon edistämiseksi on hallitus ottanut itselleen käytön sisäisiä hankintastandardeja esimerkiksi puutavaran osalta. Näin edistetään osaltaan kestävän kulutuksen kulttuuria varmistamalla hankintojen vastaavan riittävästi ympäristövaikutuksistaan. Standardit vaativat asianmukaisen sertifiointin, millä on ollut vaikutus koko puutavarasektoriin.

Esimerkiksi ekosysteemipalveluiden arvottamiseen julkaistiin vuonna 2011 analyysi UK National Ecosystem Assessment (UKNEA), joka on ensimmäisiä täydellisiä arviointeja luonnon tuottamista hyödyistä, niiden muutoksista ja niiden arvosta yhteiskunnalle. Vaikka ekosysteemipalveluiden ja monimuotoisuuden arvoja ei voida aina ilmaista rahassa, UKNEA:n kaltaiset analyysit ”auttavat kiinnittämään päättäjien huomion ja herättämään uusia lähestymistapoja ja hankkeita”.

Vaikka selvitys on monipuolinen ja laaja, siinä ei tarkastella tukia kvantitatiivisesti. Rahavirtojen suuruusluokkien sisällyttäminen samaan analyysiin jossa tarkastellaan esimerkiksi ristivaikutuksia muihin tukiin sekä ympäristövaikutuksia toisi merkittävää lisäarvoa; selvitys ei tarjoa tällaiselle analyysille teoreettista taustaa tai viitekehystä.

Reformityökalun (kuvio 3) vaiheita avataan perusteellisesti ja niitä havainnollistetaan esimerkkitapausten tarkastelulla. Esimerkiksi suorien maataloustukien kriteerien pohjalta arvioitiin kuinka paljon lisätukia maksetaan osittain luonnonmukaisena ylläpidetystä maatalousmaasta sen omistajalle. Tulkinnanvaraiset kriteerit saivat varovaisimmat maanomistajat muokkaamaan maansa puhtaasti maatalouskäyttöön välttääkseen tukien mahdollisen pidättämisen tai jälkipörinän. Tapauksen analyysi johti harkinnanvaraisen uudistuksen suositukseen. Toinen esimerkki liittyi tuulivoiman edistämiseen (esimerkiksi pientuottajien syöttötariffein). Järjestelmän sisäisten kontrollien todettiin olevan riittävän tehokkaita vastaamaan monimuotoisuuskäytönä eikä järjestelmän täten katsottu vaativan uudistamista.

Lopuksi selvitys nostaa keskeisiä näkökohtia liittyen uudistustyökalun käyttöön:

- Laaja epäsuorien haitallisten tukien joukko vs. kapea suorien haitallisten tukien joukko;
- Kansallisen vs. EU:n tason toimien vaikutus tukiuudistuksiin;
- Suunnittelun vaatimukset (esim. maankäyttö) vs. tukirakenteiden uudistukset;
- Luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet ympäristöhaitallisten tukien alajoukkona.

3 Luonnon monimuotoisuuden kannalta keskeiset haasteet Suomessa

Ihmisten hyvinvointi on riippuvainen monimuotoisesta luonnosta. Luonnon monimuotoisuus ja niiden tuottamat ekosysteemipalvelut käsitteet on määritelty luvussa 2. Kasvi- ja eläinlajien suojelu on avainasemassa luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa. Lajien suojelun tavoitteena on säilyttää alkuperäisten ja vakiintuneiden lajien elinvoimaiset kannat niiden luontaisilla levinneisyysalueilla. Suomen noin 45 000 eliölajista runsas 21 000 tunnetaan niin hyvin, että niiden uhanalaisuus on pystytty arvioimaan. Joka kymmenes Suomen kaikista arvioituista lajeista on uhanalainen.

Suomen ensimmäisessä luontotyyppien uhanalaisuuden arvioinnissa (2008) tarkasteltiin noin 400 luontotyyppiä ja ihmisen aiheuttamia muutoksia niissä. Luontotyyppien lukumäärästä uhanalaisiksi arvioitiin koko maassa 51 %. Valtakunnallisesti silmälläpidettäviä on vajaa kolmannes (29 %) ja säilyviä viidennes (20 %) arvioitujen tyyppien lukumäärästä. Luontotyyppit jaettiin uhanalaisuusarvioinnissa seitsemään pääryhmään: Itämeri ja rannikko, sisävedet, suot, metsät, kalliot, perinnebiotoopit ja tunturit. [Lähde Luontotyyppien uhanalaisuusarviointi 2008] Luontotyyppiä luokitellaan ryhmiin niissä vallitsevien ympäristötekijöiden ja eliöstön perusteella. Tärkeitä ympäristötekijöitä ovat mm. maa- ja kallioperän ominaisuudet, ilmastotekijät sekä pinnanmuodot.

Tämän osion teksti pohjautuu pitkälti valtioneuvoston periaatepäätökseen Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategiasta vuosiksi 2013–2020. Ohjelman valmisteli ja hyväksyi ympäristöministeriön asettama laajapohjainen työryhmä, jossa on edustettuina 10 ministeriön lisäksi laaja joukko virastoja, tutkimuslaitoksia, elinkeinojen edustajia, kansalais- ja etujärjestöjä ja muita sidosryhmiä.

3.1

Ilmastomuutos

Ilmastomuutos määritellään luonnollisista tekijöistä johtuvana sekä ihmiskunnan aiheuttamana ilmaston ajallisena muuttumisena. Hallitustenvälisen ilmastopaneelin (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) viidennen arviointiraportin ensimmäinen osaraportti vahvistaa tiedon siitä, että ihmisen aiheuttama ilmastomuutos on käynnissä (IPCC, 2013). Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus pitää ilmastomuutosta suurena uhkana luonnon monimuotoisuudelle. Ilmastomuutos heikentää ekosysteemien (erityisesti koralliriutat, kosteikot, metsät, vuoristot, arktiset alueet) monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja sekä niihin perustuvia elinkeinoja. Globaalien muutosten suorien ja epäsuorien vaikutusten merkitys ympäristöön ja yhteiskuntaan tunnetaan kuitenkin toistaiseksi huonosti.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategiassa sekä toimintaohjelmassa ilmastomuutos nostetaan tulevaisuuden uhkatekijäksi yli 70 luonto-

tyypille sekä noin 30 eliölajille. Ilmastomuutos uhkaa luontotyyppejä ja lajeja pakottamalla ne luontaista kehitysvauhtiaan nopeampaan muutokseen. Lähes kaikissa elinympäristöissä lajien levinneisyyksien on todettu siirtyvän ilmastomuutoksen seurauksena pohjoista.

Luontotyyppien uhanalaisuuden arvioinnin mukaan ilmastomuutos on tällä hetkellä suoranainen syy muutamien Pohjois-Suomen luontotyyppien uhanalaistumiseen. Ilmastomuutoksen vaikutusten ennakoitua olevan voimakkaampia pohjoisilla alueilla; muuttuvan ilmaston ensimmäiset monimuotoisuusvaikutukset onkin todettu myös Suomessa pohjoisilla alueilla. Ihmisen toimin on vaikea nopeuttaa luontotyyppien ja lajien sopeutumista luontaisesta kehitysvauhdistaan. Siksi luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta tärkeintä on ilmastomuutoksen torjuminen. Keskeisin ilmastomuutoksen vaikutus lajistoon on lajien elinympäristöstä riippumaton levinneisyyden siirtyminen pohjoista kohti.

Samalla, kun pohjoiset lajit ja luontotyyppit ovat vaarassa hävitä, leviää Suomeen uusia lajeja. Eteläisten lajien runsastuminen ja pohjoisten lajien taantuminen on kaikkein voimakkainta levinneisyysalueiden reunalla. Jotta uhanalaistuvat lajit voivat siirtyä pohjoiseen, tulisi niiden elinympäristöjen olla kytkeytyneitä laajemmalla maisematasolla. Ekologisesti toimivat ja riittävät luonnonsuojelualueet ja niiden riittävä kytkeytyneisyys on tärkein ilmastomuutoksen monimuotoisuusvaikutuksia vaimentava keino Suomessa.

Ilmastomuutoksen suorat ja välilliset vaikutukset kohdistuvat erityisesti saamelaiskulttuuriin johtuen niin saamelaisyhteisöjen pohjoisesta sijainnista kuin saamelaiskulttuurin ympäristösidonnaisuudesta. Ilmastomuutoksen haittavaikutukset välittyvät suorasti saamelaisiin perinteisiin elinkeinoihin ja elämäntapaan. Uudet tulokaslajit, kasvillisuuden ja eläimistön muuttuminen, säiden epävakautuminen, vaihtelut lumisuudessa ja ilmastomuutoksen tuoma taloudellinen kiinnostus arktisia luonnonresursseja kohtaan vaikuttavat suoraan saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin sekä saamelaiseen elämäntapaan, kieleen ja kulttuurimuotoon.

3.2

Metsät

Metsien luonnon monimuotoisuuden turvaamista on viime aikoina tehostettu lisäämällä suojeltujen metsien määrää, parantamalla ennallistamisella suojeltujen metsien laatua sekä kehittämällä talousmetsien luonnonhoitoa. Uhanalaistumisvauhti on hidastunut, mutta uhanalaistumiskehitys ei kuitenkaan ole pysähtynyt.

Luontotyyppien uhanalaisuus on ensimmäisessä arvioinnissa arvioitu 73 metsäluontotyyppistä.

Yli puolet arvioiduista luontotyypeistä katsottiin uhanalaisiksi. Tuloksia selittää osittain se, että käytetyt kriteerit perustuvat luonnonmetsien ominaispiirteisiin ja suurin osa Suomen metsistä on talousmetsiä. Eliölajien uhanalaisuuden neljännän arvioinnin mukaan ensisijaisesti metsissä elävässä lajistossa on myönteistä kehitystä tapahtunut 81 lajilla, mutta samanaikaisesti 108 lajin tilanne on heikentynyt. Useimmissa metsien eliöryhmissä on tapahtunut enemmän kielteistä kuin myönteistä kehitystä.

Myönteistä kehitystä on tapahtunut erityisesti kovakuoriaisilla ja kielteistä erityisesti jäkäliillä. Metsäluonnon hitaan dynamiikan vuoksi suojelutoimien vaikutukset, mutta myös luonnossa tapahtuneet kielteiset pitkäaikaiset vaikutukset voivat näkyä viiveellä. Osa metsälajistosta on kuitenkin sopeutunut metsätalouden aiheuttamiin muutoksiin, ja jotkut jopa hyötyneet niistä.

Lajien uhanalaisuuden neljäs arviointi viittaa siihen, että suojelutoimilla on merkitystä ja, että metsien suojelun ja kestävä hoidon ja käytön mukaiset toimet vaikuttavat jo myönteisesti. Ilman jo aloitettujen toimien tehokasta jatkamista ja tarpeellisia lisätoimia uhanalaisten ja hävinneiden metsälajien määrä kuitenkin kasvanee edelleen lähitulevaisuudessa. Erityisesti Etelä-Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen vaatii lisätoimia. Metsien rakennepiirteistä erityisesti lahopuun määrän lisääminen on monimuotoisuuden turvaamisen kannalta tärkeää. Monimuotoisuuden turvaamisessa tärkeässä asemassa on talousmetsien käsittely, koska metsistämme noin 90 % on käytettävissä metsätalouteen.

3.3

Suot

Alkuperäisestä noin 10,6 miljoonan hehtaarin suoalasta on eri käyttömuotojen vuoksi hävinnyt 1,3 miljoonaa hehtaaria. Huomattavan suuri osa, noin 5,6 miljoonaa hehtaaria soista, on ojitettu metsätaloustarkoituksessa. Ojittamatonta suoalaa on noin 4,1 miljoonaa hehtaaria. Siitä noin 1,7 miljoonaa hehtaaria on Etelä-Suomessa. Suotyyppien uhanalaisuus keskittyy Etelä-Suomeen. Erityisesti korvet, neva- ja lettokorvet ja letot ovat uhanalaistuneet. Etelä-Suomessa on 48 uhanalaista soiden luontotyyppiä, eli 77 % arvioiduista luontotyypeistä. Pohjois-Suomessa uhanalaisiksi on luokiteltu 9 eli 16 % arvioiduista soiden luontotyypeistä.

Uhanalaistuminen on seurausta useista eri soiden käyttötavoista pitkän ajan kuluessa. Arviointituloksen mukaan viimeisten 50 vuoden aikana soiden metsäojitus on ollut merkittävin uhanalaistumisen syy. Muita merkittävimpiä muutostekijöitä ovat rakentaminen, turpeenotto ja vesirakentaminen ja pellonraivaus. Uusista uhkatekijöistä vakavin on ilmastonmuutos, joka uhkaa etenkin pohjoisia palsasoita. Suomessa on suojeltu soita noin 1,1 miljoonaa hehtaaria, mutta suojeltujen soiden määrä vaihtelee huomattavasti eri osissa maata. Soidensuojelualueiden ekologiselle toimivuudelle aiheutuva vaara tulee tunnistaa erityisesti Etelä-Suomen korpien ja lettojen läheisyydessä mahdollisesti toteutettavien kunnostusojitusten suunnittelussa. Suojeltujen soiden kasvillisuudessa havaittujen muutosten syyt tulee selvittää.

Suoluonnon monimuotoisuutta mitataan soiden uhanalaisten lajien ja luontotyyppien avulla sekä soiden rakennepiirteiden perusteella. Soiden suojelua koskevien toimien onnistuneisuutta voidaan arvioida myös ennallistettujen ja ennallistuvien soiden määrän perusteella.

3.4

Maatalousympäristöt

Maatalous tuottaa elinympäristöjä peltoviljelystä ja kotieläintaloudesta riippuvaisille lajeille. Perinteinen karjatalous monipuolisti maatalousympäristöä luomalla paljon erilaisia avoimia ja puoliavoimia elinympäristöjä, joita nyt kutsutaan perinnebiotoopeiksi. Näiden taloudellinen käyttö ja ylläpito päättyivät niittytaloudesta luopumisen yhteydessä 1900-luvun alkupuolella. Kotieläintilojen ja laiduntavien eläinten lukumäärä on vähentynyt 1990-luvulta lähtien voimakkaasti etenkin Etelä-Suomessa. Maatalousalueiden maankäyttö on tehostunut, mikä on johtanut monien lajien elinympäristöjen vähenemiseen ja luontotyyppien uhanalaistumiseen. Viime vuosina suojavähyhykkeiden ja -kaistojen yleistyminen, luonnonhoitopeltojen lisääntyminen sekä kesantojen myöhäinen niitto ovat parantaneet tilannetta. Perinnebiotooppeja ja

luonnonlaitumia ylläpidetään ja ennallistetaan maatalouden tukijärjestelmien sekä monien vapaaehtoisjärjestöjen toimilla.^{15 16}

Merkittävimmit uhanalaistumisen syyt ovat umpeenkasvu laidunnuksen ja niiton loputtua, pellonraivaus ja metsittäminen. Tulevaisuuden uhkatekijöinä pellonraivaus on väistymässä, mutta merkittäviksi uhkatekijöiksi ovat muodostumassa umpeenkasvun ja metsittämisen ohella rakentaminen (MYTVAS 2014). Maatalousympäristöjen merkitystä maisemassa korostaa niiden suuri kulttuurinen arvo.

Avoimet peltomaisemat ja puoliluonnontilaiset alueet ovat maatalousympäristöjen merkittävimpiä luonnon monimuotoisuuden ylläpitäjiä. Näiden alueiden säilyttäminen vaatii aktiivista hoitopanosta, esimerkiksi laidunnusta, niittoa ja pensaiden poistoa, joita ilman alueet vesakoituvat ja metsittyvät.

Perinteisten maatalousympäristöjen ohella Suomessa on hyvin suuri määrä avoimena pidettäviä tienpientareita, rautatiealueita, sähkölinjojen johtokatuja ja muita avoimia joutomaita, jotka oikein hoidettuina ja lajistoltaan suunniteltuina voivat osittain korvata maatalousympäristöjen monimuotoisuuden vähenemistä.

3.5

Sisävedet ja niiden rannat

Lähes kaikki sisävesien luontotyytit on arvioitu Etelä-Suomessa selvästi uhanalaisemmiksi kuin Pohjois-Suomessa. Koko Suomessa virtavesien luontotyytit ovat uhanalaisempia kuin muut sisävesien luontotyytit. Virtavesien tilanne Etelä-Suomessa on erityisen huono. Vesien rehevöityminen ja likaantuminen sekä vesirakentaminen ovat merkittävimmit uhanalaistumisen syyt. Pienvesien (lähteet, purot, lammet) uhanalaistuminen on osittain aiheutunut metsätaloudellisista ojituksista ja muista metsätalouteen liittyvistä toimenpiteistä ja paikoin esimerkiksi jätevedenpuhdistamojen ohijouksutuksista ja pumppaamoiden ylivuodoista. Järvien suurimpia uhkia ovat ravinne- ja kiintoainekuormitus, kun taas latvavesiä heikentävät metsätalouden ja turvetuotannon vaikutukset.

Ravinnekuormituksen vähentäminen on tärkeää vesistöjen luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi. Hajakuormituksen aiheuttamat haittavaikutukset vähenevät hitaasti. Suuri osa mereen laskevista joista on tyydyttävässä tai sitä heikommassa ekologisessa tilassa, pääosin hajakuormituksen vuoksi. Virtavesissä olevat esteet sekä kiintoaine- ja ravinnekuormitus ovat monin paikoin merkittävimmit haitat uhanalaisten ja vaarantuneiden vaelluskalakantojen elinympäristöille. Virtavesien kunnostukset ja rakenteellisen luonnontilan säilyttäminen luovat edellytykset virtavesien eliölajien monimuotoisuuden säilymiselle. Luonnontilaisia pienvesiä on jäljellä vähän.

Erityisesti puroluonnon suojeeluun ja hoitoon on kiinnitetty liian vähän huomiota. Puroilla on merkitystä valuma-alueelta tulevien ravinteiden ja kiintoaineen poistajina, virtaamien tasaajina sekä eliöstön monimuotoisuuden turvaajina. Ilmastonmuutoksen ennakoidaan vaikuttavan vesistöjen vesitaseeseen, tulvarytmiin ja vedenkorkeuksiin sekä luontaiseen kuormitukseen mm. luonnonhuuhtouman lisääntymisenä ja vesien lämpötilojen nousuna. Näillä muutoksilla sekä äärevien vesitilanteiden eli tulvien ja pitkäaikaisen kuivuuden lisääntymisellä voi olla haitallisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen.

¹⁵ Metsähallitus (2013), Perinnebiotooppien uhanalaiset luontotyytit, Katja Raatikainen

¹⁶ Suomen ympäristö 8/2008, Perinnebiotoopit 7, s. 449

Itämeri ja rannikko

Itämeren rannikko Suomen alueella on pitkä ja se on rikkonaisen geologian, maiseman rakenteen, veden suolapitoisuuden ja ilmastotekijöiden vuoksi hyvin vaihteleva. Äärimmäisen uhanalainen luontotyyppiryhmä on maankohoamisrannikon metsien kehityssarjat, jonka kokonaiset ehjät sarjat ovat nykyisin erittäin harvinaisia. Erittäin uhanalaisia ovat jokisuistojen luontotyyppiyhdistelmät ja dyynien sukkessiosarjat. Itämeren vedenalaisen monimuotoisuuden kannalta suurin uhkatekijä on rehevöityminen. Taloudellinen toiminta – kuten soranotto, meriliikenne ja infrastruktuurihankkeet – monimuotoisuusvaikutuksineen lisääntyy.

Rehevöityminen on merkittävä uhanalaistumisen syy myös rannoilla. Yhdessä rantaniittyjen laidunnuksen ja niiton loppumisen kanssa se vaikuttaa laajasti rantaluontotyyppeihin. Elinympäristöjen umpeenkasvu on merkittävin uhkatekijä Itämeren rantojen eliölajeille, joista suuremman osan tila on heikentynyt kuin parantunut. Joidenkin luontotyyppien kohdalla rantarakentaminen ja kulutus aiheuttavat haitallisia muutoksia. Tulevaisuuden uhkatekijöistä laaja-alaisin on ilmastonmuutos, sillä se voi aiheuttaa merkittäviä muutoksia sekä Itämeressä että sen rantaluonnossa. Myös haitallisten vieraslajien leviäminen on kasvava uhkatekijä Itämeren luonnon monimuotoisuudelle.

Kalavarat

Kalalajien uhanalaisuus ja kantojen heikkeneminen johtuvat Suomessa pääasiassa vesiympäristöä muuttavista toimenpiteistä. Noususteiden rakentaminen ja säännöstely ovat johtaneet erityisesti vaelluskalakantojen heikkenemiseen, kalojen luontaisen lisääntymiskierron estymiseen sekä lisääntymisalueiden vähenemiseen tai niiden laadun heikkenemiseen. Heikentyneet kalakannat ovat kärsineet myös liiallisesta kalastuksesta. Erityisesti vaelluskalakantojen monimuotoisuuden turvaaminen Suomessa vaatii lisätoimia, mutta myös muut kalakannat hyötyisivät vesiympäristön ekologisen tilan paranemisesta.

Itämeren alueella Suomi tukee EU:n kalastuspolitiikkaa, jolla turvataan uhanalaiset kalalajit ja kestävät kalakannat ammattikalastuksen toimintaedellytykset huomioiden. Pitkäaikaiset kestävät ympäristöedellytykset ovat yhteisen kalatalouspolitiikan yleisiä tavoitteita kalastus- ja vesiviljelytoiminnalle. Sivusaaliiden väheneminen, saaliiden poisheittämisen lopettaminen ja meriekosysteemeihin kohdistuvien haittavaikutusten minimointiedistävät ympäristön hyvän tilan saavuttamista merialueilla meristrategian puitteiden mukaisesti. Kalatiestrategian mukaan kalojen kulkumahdollisuuksia parannetaan rakennetuissa joissa ja edistetään potentiaalisten lisääntymisalueiden käyttöönottoa esimerkiksi kalateiden, uomien vesittämisen ja perattujen koskien kunnostamisen avulla.

Tunturit

Tunturien luontotyypeistä erittäin uhanalaisiksi on arvioitu lumenpysymät, joiden määrä on jo selvästi vähentynyt ja vähenemisen ennakoidaan kiihtyvän ilmaston lämpenemisen vuoksi. Porojen laidunnus on vaikuttanut tunturikoivikoiden luontotyyppisiin ja osaan tunturikankaiden luontotyypeistä. Myös hirvien laidunnus vaikuttaa luonnon monimuotoisuuteen. Poro ja peura ovat kuuluneet Lapin luontoon kautta historian. Roudan muokkaamien luontotyyppien tulevaisuuden uhkana on ilmastomuutos. Tunturipaljakoiden lajien kannat ovat pieniä ja esiintyvät rajoitetulla alueella, mikä lisää satunnaistekijöiden aiheuttamaa riskiä. Satunnaistekijät ovat uhanalaistumisen syy yli puolella tunturipaljakoiden lajeista, kuluminen on (porolaidunnus, matkailu) toiseksi tärkein syy. Porolaidunten kaventuminen kilpailevien maankäyttömuotojen johdosta heikentää laidunten tilaa. Ilmastomuutos on merkittävä uhkatekijä tulevaisuudessa, sillä tunturipaljakoiden lajeilla ei ole juuri mahdollisuutta siirtyä kasvillisuusvyöhykkeiden siirtyessä. Suurin osa Suomen tunturiluonnosta on eri tavoin suojeltua.

Tunturiluontoon vaikuttavat kaikkialla kielteisesti poronhoito, muut luontaiselinkeinot, matkailu ja muu luonnon virkistyskäyttö. Myös koneellinen kullankaivu tuo kielteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja poronhoitoon. Saamelaisessa poronhoidossa laidunten kantokykyä on pyritty turvaamaan laidunkiertojärjestelmällä. Laidunkiertojärjestelmän ylläpitämistä vaikeuttaa kilpailevat maankäyttömuodot. Porolaidunnukseen voidaan vaikuttaa poronhoidon tukijärjestelmällä ja kilpailevia maankäyttömuotoja sopeuttamalla. Myös liikenne ja petoeläinten kanta vaikuttavat poronhoidon kannattavuuteen.

Ilmaston lämpeneminen on tunturiluonnon kannalta merkittävin tulevaisuuden uhkatekijä, joka on haaste paitsi luonnonsuojelulle myös uhka luontaiselinkeinoille. Teiden rakentaminen ja matkailuun liittyvä rakentaminen ovat aiheuttaneet haitallisia muutoksia. Kaivostoiminta voivat niin ikään muodostua merkittäväksikin haitallisten muutosten aiheuttajaksi tunturialueella. Koneellinen kullankaivu ja sen laajeneminen sekä malminetsintä vaikuttavat kielteisesti poronhoitoon.

Kallio- ja maaperä luonnon monimuotoisuuden kannalta

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus ei suoraan koske maa- ja kallioperän elottomien luonnonarvojen suojelua. Luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta elollisen luonnon riippuvuus maa- ja kallioperän ominaisuuksista on kuitenkin olennaista. Lajittuneista aineksista koostuvilla muodostumilla, kuten harjuilla ja reunamuodostumilla on olennainen merkitys pohjavesien muodostumiselle ja pohjavedet puolestaan luovat edellytyksiä luonnon biologiselle monimuotoisuudelle. Esimerkiksi pohjavesien purkautumisalueet ovat erittäin tärkeitä luonnon monimuotoisuuden ylläpitäjiä toimiessaan mm. harvinaisten taimenkantojen kutualueina.

Kallioperän mineraalikoostumukselta poikkeuksellisilla – esimerkiksi kalkkirikailla – alueilla esiintyy usein poikkeuksellisia lajeja. Malminetsintä ja kaivostoiminta ovat vilkastuneet 2000-luvulla erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa. Kaivosmineraalien hyödyntämistä ohjaava kaivoslainsäädäntö on uudistettu vuonna 2011 ja nykyinen lainsäädäntö huomioi entistä paremmin myös luonnon monimuotoisuuden suojelutarpeen.

Haitalliset vieraslajit

Ihmisen aiheuttama tahallinen tai tahaton lajien kulkeutuminen uusiin elinympäristöihin on pitkään tunnettu ilmiö. Vieraslaji saattaa löytää elinolosuhteet, joissa se esimerkiksi ei kohtaa kilpailua ja voi vaikuttaa muiden lajien vähenemiseen. Globalisaatio, nopeasti lisääntynyt kansainvälinen kauppa ja liikenne, sekä erityisesti uudet liikennereitit merellä, maalla ja ilmassa ovat johtaneet vieraslajien leviämisen voimistumiseen. Suomessa on jo nyt haitallisia vieraslajeja, joilla on taloudellisia, ympäristöllisiä, terveydellisiä ja sosiaalisia vaikutuksia. Vieraslajit ovat uhaksi paitsi luontoympäristölle myös maa- ja metsätalouselinkeinoille, joille muutokset toimintaympäristössä voivat aiheuttaa kustannuksia esimerkiksi rikkakasvien ja tuholaisien torjunnan muodossa. Vieraslajeilla voi olla suoria (jättiputki) tai epäsuoria (tautien levittäminen) terveysvaikutuksia, ja eräät lajit voivat voimakkaasti levitessään haitata rantojen ja vesistöjen virkistyskäyttöä.

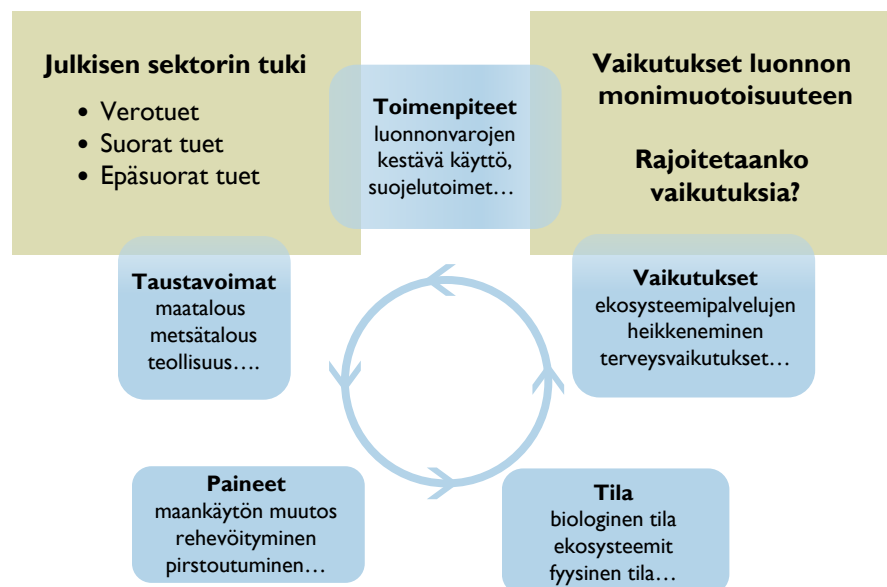
Ihmisen aiheuttamat muut ympäristöolojen muutokset, kuten ilmastonmuutos, voivat pahentaa ongelmaa, koska vieraiden lajien elinolot saattavat parantua. Uusia vieraslajeja tavataan Suomessa säännöllisesti.

Kansallisen vieraslajistrategian avulla haitallisten vieraslajien uhkaa ja haittaa Suomen luonnolle, luonnonvarojen kestäväälle hyödyntämiselle ja elinkeinoille pyritään vähentämään.

4 Tarkastelukehikko ja rajaukset

Tämän selvityksen tavoitteena on arvioida luonnon monimuotoisuuden kannalta mahdollisesti haitallisia tukia. Selvityksen tarkastelunäkökulma on rajattu luonnon monimuotoisuuden suojeluun eli osaan ekologista näkökulmaa. Myös tarkasteltavien tukien tavoitteet on pyritty kuvaamaan, mutta niiden alueellisia, sosiaalisia, kokonaistaloudellisia tai muita ekologisia vaikutuksia tai laajempia perusteita ei tässä työssä ole analysoitu. Vasta selvitykset tukien muista vaikutuksista, kuten edellä mainituista, mahdollistaa tukien kokonaisvaltaisen arvioinnin. Todetun haitan vähentämiseen tulisi kuitenkin pyrkiä myös olemassa olevia tukia uudistamalla.

Selvityksessä käytetty tarkastelukehikko pohjautuu kansainväliseen DPSIR-viitekehikseen¹⁷, jonka avulla on pyritty arvioimaan julkisen sektorin antaman tuen luonnon monimuotoisuuden välistä yhteyttä ja jota esimerkiksi Ranska on käyttänyt omassa maaselvityksessään (kuvio 2, sivulla 10). Tarkastelukehikko on esitetty kuviossa 4.



Kuvio 3. Julkisen sektorin tuen ja luonnon monimuotoisuuden välinen yhteys

Kuvion siniset elementit kuvaavat ihmisen toiminnan vaikutuksia luontoympäristöön. Esimerkiksi taustavoimat (kuviossa vasemmalla) kuten teollisuus aiheuttavat paineita luontoympäristölle esimerkiksi rehevöitymisen muodossa. Nämä *paineet* aiheuttavat muutoksia ympäristön biologiseen *tilaan*, jolloin sen vaikutukset – esimerkiksi edellytykset tuottaa ekosysteemipalveluita – muuttuvat. Erilaisilla *toimenpiteillä* pyritään vaimentamaan haitallisia muutoksia tässä syklissä.

¹⁷ DPSIR muodostuu sanoista driver (taustavoima), pressure (paine), state (tila), impact (vaikutus) ja response (toimenpiteet).

5 Luonnon monimuotoisuudelle haitalliset verotuet ja budjettituet Suomessa

5.1

Tukien ja niiden analyysin erityispiirteet

Seuraavassa osiossa käsitellään sektoreittain luonnon monimuotoisuudelle haitallisia vero- ja budjettitukia. Tukien arvioinnissa on painotettu niiden aiheuttamaa budjettirasitetta sekä arvioitua haittavaikutusta luonnon monimuotoisuudelle.

Tukien monimuotoisuusvaikutukset ovat usein yhdistelmä välittömiä ja välillisiä (suoria ja epäsuoria) osatekijöitä. Välittömät eli suorat vaikutukset ovat kytköksissä toimintaan, esimerkkinä metsätien rakentamisen aiheuttama elinympäristöjen pirstoutuminen. Tuen kausaalisuhde monimuotoisuusvaikutukseen on näissä tapauksissa kohtuullisen selkeä. Välilliset eli epäsuorat vaikutukset taas ovat ajallisesti ja / tai paikallisesti irrallaan niitä aiheuttaneesta toiminnasta, esimerkkinä kasvihuonepäästöjen ylläpitämä ilmastonmuutos.

Erityisesti välillisten tukien kohdalla on analyysiä lähestyttävä globaalista näkökulmasta. Ilmastonmuutoksen kannalta on yhdentekevää, missä päästöt syntyvät. Sikäli kun Suomessa käytetään puhtaampaa teknologiaa vastaamaan tiettyyn kysyntään, ei voida puhua sen tuotannon kohdalla haittavaikutuksesta luonnon monimuotoisuudelle. Siksi tuotannon tukien, esimerkiksi teollisuuden tai maatalouden, kohdalla olisi epäsuorista monimuotoisuusvaikutuksista puhuttaessa analyysi vietävä pidemmälle kattamaan mahdollisen tuotantovajeen korvautumisen ympäristövaikutukset.

Tukimäärät ovat valtiovarainministeriön talousarvioesityksistä, ellei toisin mainita. Kirjain e vuosiluvun jälkeen tarkoittaa, että kyseisen vuoden tukimäärä on ennuste tai ennakkotieto.

Maataloustuet

Maatalouden energiaveron palautus

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014
MEUR	48	44	50	47

Tuen kuvaus

Tuki on tyypillinen tuotantopanostuki, joka vähentää energian käytön kustannuksia maataloustuotannossa. Maatalouden energiaveroja palautetaan siten, että energia-tuotteiden hintoihin sisältyvää valmisteveroa palautetaan ammatikseen maanviljelyä harjoittaville henkilöille. Myös kasvihuoneet saavat energiaverojen palautuksia. Ka-taisen hallitusohjelman mukaisesti maatalouden energiaveron palautukset rajattiin koskemaan vain energiasisältöveroa (palautusta ei siis saa CO₂-veron osuudesta). Nykypäätöksiin palautus on 30 MEUR vuonna 2015.

Tuen tavoite

Tuen tavoitteena on pienentää maanviljelijöiden energian kulutuksesta aiheutuvia tuotantokustannuksia. Tuki alentaa tuottajien kustannuksia.

Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki

Tuen määrä

vuosi	2010	2011	2012	2013e	2014e
MEUR	586	559	534	506	499

Tuen kuvaus

Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki on lähes kaikille aktiivituloille myönnettävää tukea. Etelä-Suomen kansallista tukea ja pohjoista tukea myönnetään kotieläintaloudelle, puutarhataloudelle ja kasvinviljelylle.

Vuodesta 2015 alkaen kansallisesta tuesta merkittävä osa siirtyy luonnonhaittakorvauksen rahoittamiseen. Tukijärjestelmä muuttuu siten, että kansallisen tuen pääpaino on jatkossa pohjoisessa ja siellä tuki kohdistuu pääosin kotieläintuotantoon.

Tuen tavoite

Kansallisen tuen tavoite on varmistaa suomalaisen maatalouden toimintaedellytykset. Maa- ja puutarhatalouden kannattavuus on ollut viime vuosikymmenten ajan heikko; MTT taloustutkimuksen mukaan kaikkien Suomen maatilojen keskimääräinen kannattavuuskerroin oli vuonna 2011 0,40. Tuki pyrkii täydentämään EU:n tukijärjestelmiä ja pitämään tuotannon kannattavana sekä maaseudun elinvoimaisena.

Luonnonhaittakorvaus

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014
MEUR	304 / 422	304 / 422	296 / 412	304 / 423
(valtio / EU)				

Tuen kuvaus

Luonnonhaittakorvausta maksetaan koko Suomeen peltohehtaarien perusteella. EU:n rahoitusosuus tuesta on vuodesta 2014 lähtien 42 %. Tukimuoto sisältää EU-osarahoitteen tuen lisäksi kansallisen lisätuen, jota maksetaan myös koko maassa. Kasvinviljelytilalle maksetaan lisätuen perusosa, kotieläintilalle perusosan lisäksi korotus. Maatalouspolitiikan uudistus vuonna 2015 muuttaa myös luonnonhaittakorvausta siten, että tuki muuttuu 5-vuotisesta sitoumuksesta yksivuotiseksi korvaukseksi.

Vuodesta 2015 lähtien luonnonhaittakorvausta maksetaan paitsi pelloille myös pysyville nurmille. Nämä ovat vähintään viisi vuotta vanhoja nurmia, joita hoidetaan laiduntamalla, niittämällä tai muulla tavalla avoimena pitäen.

Tuen tavoite

Luonnonhaittakorvauksen tavoitteena on turvata maataloustuotannon jatkuminen pohjoisesta sijainnista aiheutuvista epäsuotuisista ilmasto-olosuhteista huolimatta ja ylläpitää maatalousmaan viljelykäyttöä. Maaseudun kehittämisohjelman mukaan Luonnonhaittakorvaus mahdollistaa maaseutumaisen avoimena ja hoidettuna pitämisen, edistetään kestäviä viljelymenetelmiä ja maatalousluonnon monimuotoisuutta pysyvillä nurmilla.

Tuotantosidonnainen tuki

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014
MEUR	57	57	57	52

Tuen kuvaus

Tuotantosidonnainen tuki on kokonaan Euroopan unionin rahoittamaa suoraa maataloustukea, jonka täytäntöönpano on jäsenmaalle vapaaehtoista. Suomessa tukea on maksettu noin 10 prosenttia suorien tukien enimmäismäärästä vuosina 2010–2014. Tämä tarkoittaa noin 57 milj. euroa vuosittain. Vuodesta 2015 alkaen osuutta on esitetty korotettavaksi 20 prosenttiin. Osuus alenisi vuosittain siten, että se on 18 prosenttia vuonna 2020. Tuen määrä olisi noin 100 milj. euroa vuosittain.

Tuotantosidonnaisia tukia maksetaan Suomessa maidon-, naudanlihan- ja lampaanlihantuotannolle sekä valkuais- ja öljykasvien ja tärkkelysperunan viljelylle. Vuodesta 2015 tuen piiriin tulisivat lisäksi vuohenliha ja -maito, avomaanvihannekset, ruus ja sokerijuurikas.

Pohjoista tukea myönnetään erityisesti sellaisen perinteisen alkutuotannon ja jalostuksen ylläpitämiseksi, joka soveltuu luontaisella tavalla asianomaisten alueiden

ilmasto-oloihin, maataloustuotteiden tuotannon, kaupan ja jalostuksen rakenteiden parantamiseksi, kyseisten tuotteiden markkinoille saattamisen helpottamiseksi sekä ympäristönsuojelun ja maaseudun säilyttämisen varmistamiseksi.

Tuen tavoite

Tuotantosidonnaisen tuen tavoitteena on säilyttää tuotannon määrät nykyisellään.

Rakennetuet

Tuen määrä

vuosi	2012	2013	2014	2014
MEUR	309,8	329,8	262,9	52

Tuen kuvaus

Rakennetukiin lukeutuvat investointituki, nuoren viljelijän aloitustuki ja korkotuki. Investointituella pyritään laskemaan investoinnin kustannuksia tukemalla esimerkiksi rakennusten tai koneiden ja laitteiden hankintoja. Nuoren viljelijän aloitustuella pyritään parantamaan viljelijäväestön ikärakennetta kannustamalla sukupolvenvaihdoksiin. Korkotuella alennetaan lainojen korkotasoa ja näin tuetaan viljelijöiden investointimahdollisuuksia. Tukia myönnetään korkotukina ja Makerasta rahoitettavina avustuksina ja valtion takauksina.

Tuen tavoite

Rakennetukien tavoite on ylläpitää Suomen maataloustuotantoa rakennepoliittisin keinoin. Pyrkimyksenä on turvata maatalouden jatkuvuus kannustamalla sukupolvenvaihdoksiin ja investointeihin sekä helpottamalla lainojen takaisinmaksua.

Maataloustukien vaikutus luonnon monimuotoisuuteen

Maataloustuet ylläpitävät Suomen maataloustuotantoa ja näin ollen lisäävät osaltaan myös maataloustuotannon vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Maatalous vaikuttaa sekä positiivisesti että negatiivisesti luonnon monimuotoisuuteen. Tuki-en lopettaminen tai selvä vähentäminen voisi siirtää tuotantoa ulkomaille, jolloin tuotanto saattaisi siirtyä maihin, jossa vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen on huomioitu erilaisilla politiikkatoimilla vähemmän kuin Suomessa.

Maatalouden luomissa ja ylläpitämissä elinympäristöissä elää edelleen runsaasti luonnonvaraisia eläin- ja kasvilajeja. Niityt ja muut perinnebiotoopit ovat kasvi- ja eläinlajistoltaan rikkainta sekä samalla uhanalaisinta luontoamme (SYKE:n arvio). Perinnebiotooppien luontotyypeistä yli 90 % luokitellaan uhanalaisiksi. Peltosaarekkeiden ja erilaisten reuna-alueiden raivaaminen sekä viljelyalan lisäämiseen tähtäävät ojitustoimenpiteet pienentävät juuri niitä alueita, jotka ovat tärkeitä maatalousluonnon kannalta.¹⁸

Maatalouden muutossuhdanteen myötä maataloustuotannon haitalliset monimuotoisuusvaikutukset lisääntyvät ja positiiviset vaikutukset vaimenevat, kun matalan intensiteetin ja korkean luontoarvon maatalousrakenteet supistuvat.^{19,20} Maatalouden

¹⁸ Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus (MYTVAS 3), s. 6.

¹⁹ European Environment Agency 2010, 10 messages for 2010 – Agricultural ecosystems.

²⁰ Firbank et al., 2010.

harjoittamisen yleiset vaikutukset luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvat maan-
käytön tehostumisesta, tilakoon kasvusta ja viljelyn panosintensiteetin lisääntymises-
tä, karjan laiduntamisen vähentymisestä sekä tilakohtaisesta ja alueellisesta erikois-
tumisesta. Nämä tekijät ovat yksipuolistaneet elinympäristöjä ja vähentäneet lajis-
tollista monimuotoisuutta. Suurin vaikutus luonnon monimuotoisuudelle aiheutuu
maisemarakenteen kehityksestä, jonka tyypillisin piirre on varsinaisen viljelykäytön
ulkopuolella olevien avoimien tai puoliavoimien alueiden väheneminen. Niittyjen
umpeenkasvu on syynä tärkeiden pölyttäjähönteisten, esim. päiväperhosten ja mesi-
pistiäisten vähenemiseen. (MMM 3/2012)

Maaperän voimakkaan muokkauksen ja yksipuolisen viljelyn on usein havaittu
vähentävän maaperän eliöstön määrää ja heikentävän sen toimintakykyä. Kasvinsuo-
jeluaineiden käyttö on tärkeä kasvillisuutta muokkaava ja monimuotoisuutta köyh-
dyttävä kasvinviljelyn toimi. Kasvinsuojeluaineiden käytöllä on sekä epäsuoria että
suoria ei-toivottuja vaikutuksia harmittomiin eliöihin, hyödyllisiin maaperäeliöihin,
pölyttäjiin ja tuholaisten luontaisiin vihollisiin.²¹

Maatalouden kasvinhuonekaasupäästöt ovat noin 7 % Suomen kokonaispäästöis-
tä ja lisäävät siten osaltaan epäsuorasti ilmastomuutoksesta johtuvia vaikutuksia
luonnon monimuotoisuuteen.

5.3

Porotalouden edistämisen tuet

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014
MEUR*				
*sisältää eläinkohtaisen tuen määrän	4,4	4,4	4,4	4,4

Tuen kuvaus

Porotalouden edistämisen tuki koostuu aloitustuesta, investointituesta sekä eläinkoh-
taisesta tuesta. Eläinkohtainen tuki maksetaan pohjoisena tukena maa- ja puutarha-
talouden kansallisista tuista annetun lain nojalla. Poronhoitovuoden päätteeksi mak-
settavaan tukeen vaaditaan kirjanpito porotalouden tuloista ja menoista. Tuen saa-
minen edellyttää lisäksi, että ruokakuntaan kuuluvat omistavat poronhoitovuoden
päätyessä vähintään valtioneuvoston asetuksella määrätyn vähimmäiseloporomää-
rän (tällä hetkellä 80).

Tuen tavoite

Porotalouden aloitus- ja investointituilla helpotetaan poronhoidon aloittamista sekä
investointeja. Tavoite on ylläpitää ja kehittää tätä perinteistä elinkeinoa sekä edistää
aluepoliittisia tavoitteita. Porotalouden tuloksesta noin 14 % muodostuu yhteiskun-
nallisista tuista. Eläinkohtainen tuki otettiin poronhoitoon Suomen EU:n liittymisen
myötä. Eläinkohtaisella tuella katetaan mm. poronhoidon lisääntyneen hallinnon,
hygieniamääräysten tuomien kulujen ja kallistuneiden polttoaineiden kustannuksia.
Poronhoito tuo taloudellisia vaikutuksia poronhoitajalle sekä hänen perheelleen sekä
aluetaloudellisia vaikutuksia verotulojen kautta sekä on matkailun vetovoimatekijä.

²¹ Tiainen, Kuussaari, Laurila, 2005

Vaikutus luonnon monimuotoisuuteen²²

Tuen poronhoitoa ylläpitävä vaikutus lisää poronhoidon tyypillisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Eläinkohtaisesta tukimallin muuttaminen voisi vaikuttaa porojen määrän keskittymiseen ja kasvuun, koska poronhoitajien on lisättävä tulonlähteitä voidakseen saada riittävästi tuloja elinkeinon harjoittamista varten sekä omaa elantoa varten. Porolaidunnuksen vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ovat vahvasti aluesidonnaisia. Tutkimusten mukaan porolaidunnuksella on niin myönteisiä²³ kuin haitallisia²⁴ vaikutuksia lajistoon. Voimakas porolaidunnus on merkittävin tunturiluontotyyppien uhanalaistumiseen vaikuttanut tekijä²⁵. Se vähentää metsä- ja tundraekosysteemin kasvillisuuden lajimäärää, biomassaa ja vaikeuttaa metsänuudistamista.²⁶ Laitumien lajistomuutoksiin vaikuttaa muutkin tekijät, kuten muutokset maankäytössä.²⁷ Porolaidunnuksella voi olla vieraslajien tuloa estäviä vaikutuksia sekä se voi rajoittaa luonnon pusikoitumista.

Poro on luonnollinen osa pohjoista luontoa ja oikein mitoitettuna poronlaidunnus ylläpitää pohjoisen luonnon monimuotoisuutta. Saamelaisen poronhoidon tukien vaikutusten arvioimisessa on huomioitava niin hallinnon ja lainsäädännön vaikutukset, porokannan koko, ilmastonmuutos, laidunkiertöjärjestelmän kehittäminen, tukien hyödyt ja haitat, poronhoidon kulttuurinen merkitys osana saamelaista elämänmuotoa sekä poronhoidon aluetaloudellinen merkitys sekä Suomen kansalliset ja kansainväliset velvoitteet saamelaisia kohtaan. Laidunten palautumisen ja lajiston monimuotoisuuden kannalta tärkeä kysymys on, että porokannan koko pidetään luonnon kantokyvyn tasolla. Tunturiluontotyyppien uhanalaisuusselvitys²¹ on korostanut, että nykytilassa laitumet ovat heikossa kunnossa. Näillä alueilla porotalouden tuilla on suora negatiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen niiden poronhoitoa ylläpitävän vaikutuksensa kautta.

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus tunnustaa alkuperäiskansakulttuurien olevan läheisesti riippuvaisia biologisten luonnonvarojen suojelusta ja kestävästä käytöstä. Sopimus korostaa myös alkuperäiskansojen (Suomessa saamelaisen) luonnon monimuotoisuuteen liittyvän perinteisen tiedon merkitystä alkuperäiskansakulttuurien tulevaisuudelle sekä monimuotoisuudelle.²⁸

²² Biodiversiteettisopimuksen artikla 8(j) velvoittaa Suomea suojelemaan saamelaisen luonnon monimuotoisuuteen liittyvää perinteistä tietoa. Poronhoitoon liittyvä erityistietämys kuuluu artikla 8(j):n suojan piiriin. Biodiversiteettisopimuksen artikla 10(c)n edellyttää sopimusosapuolten suojelemaan ja kannustaa biologisten resurssien tavanomaista käyttöä perinteisten kulttuuristen tapojen mukaisesti, jotka soveltuvat suojelun ja kestävä käytön vaatimuksiin.

²³ Pajunen, A., Virtanen, R., Roininen, H. (2008)

²⁴ Kauhanen, H. (2013)

²⁵ Ympäristöministeriö (2013), s. 35.

²⁶ MMM (3/2012), s. 22

²⁷ Kumpula, Kurkilahti, Helle, ym. (2013)

²⁸ Ympäristöministeriö (2013)

Liikenteen tuet

Yksityisteiden valtionavustukset

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014
MEUR	23	8	8	5

Tuen kuvaus

Asemakaavan ulkopuolisten yksityisteiden kunnossapitoon ja kehittämiseen voi saada valtionavustuksia ELY-keskuksilta. Avustuskelpoisen yksityistien on oltava ajokuntoinen, tiekunnan omistama ja sillä on oltava huomattavaa paikallista liikenteellistä merkitystä tai merkitystä pysyvän asutuksen kulkuyhteytenä. Valtionavustusten pienennyttyä rahoitetaan vuonna 2014 ensisijaisesti liikennöitävyyden kannalta kriittisimpiä parantamishankkeita, kuten siltojen parantamisia sekä tulvavaurioiden ja pahojen kelirikkojen korjaamisia.

Tuen tavoite

Tuen yleinen tavoite on tukea haja-asutusalueiden asutusta ja elinkeinotoimintaa. Tuki kohdistuu yksityistietä käyttävälle liikenteelle: asukkaille ja elinkeinoille.

Autoveron veronalennukset ja verovapaudet

Tuen määrä

vuosi	2012	2013	2014	2015e
MEUR	120	134	144	103

Tuen kuvaus

Autoverosta myönnetään verotukia muuttoautoille, takseille, sekä pelastusautojen, sairausautojen, invataksien ja matkailuautojen kohdalla, sekä ajoneuvon omistajaksi rekisteröidyn invaliditeetin perusteella.

Tuen tavoite

Verotukien tavoite on tukea tiettyjä elinkeinoja, julkisten palvelujen tuotantoa sekä erityisryhmiä laskemalla niiden toiminnan ajoneuvokustannuksia.

Kilometrikorvaus

Kilometrikorvaukset yhteensä noin MEUR 1000 vuodessa, josta ylikompensaation osuus noin MEUR 170.

Tuen kuvaus

Oman kulkuvälineen käytöstä työhön liittyvässä ajossa maksetaan verovapaa kilometrikorvaus. Tukea maksetaan tyypillisimmin automatkoista, joista korvataan 43 senttiä per kilometri. Kilometrikorvausta annetaan myös muin kulkuneuvoin suoritettavista matkoista. Matalin korvaus on mopomatkoista korvattava 17 snt/km, suurin taas yli 50 hv:n moottoriveneellä suoritetuista korvattava 112 snt/km.

Oman auton käytöstä maksettava verovapaa kilometrikorvaus kattaa sekä kiinteät kustannukset (auton hankintakustannukset ja vakuutusmaksut) että muuttuvat kustannukset (polttoaine ja huolto). Kilometrikorvaus ylittää auton käytöstä aiheutuneet kustannukset henkilöillä, jotka ajavat paljon. Tällöin syntyy ylikompensaatiota eli henkilö saa verottoman korvauksen kulusta, jota hänelle ei ole syntynyt.

Tuen tavoite

Kilometrikorvauksen tavoitteena on korvata työntekijälle työ- ja kuljetusmatkoihin liittyviä oman auton käytöstä aiheutuvia kustannuksia.

Työmatkavähennys

Tuen määrä*

vuosi	2011	2012	2013	2014
MEUR	590	600	620	635

* Verotuottovaikutus staattisesti arvioituna TUJA-mallilla

Tuen kuvaus

Päivittäisistä asunnon ja työpaikan välisistä matkoista aiheutuneet matkakustannukset ovat vähennyskelpoisia. Vähennyksen omavastuu on 600 euroa ja yläraja 7000 euroa. Omavastuuosuus nousee vuoden 2015 alusta 600 eurosta 750 euroon.

Tuen tavoite

Tuen tarkoitus on helpottaa työntekijän työnsaantia ja työssäkäyntiä laskemalla työssäkäynnin kustannuksia. Tuki heijastaa ajatusta, että työntekijän verotuksessa tulisi huomioida töissä käynnin ja sen tekemisen vaatimat välttämättömät kustannukset. Tuella pyritään vähentämään maaseudun ja haja-asutusalueiden väestökatoa.

Dieselin alempi verokanta

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014	2015e
MEUR	959	739	753	764	736

Efektiivinen verotuen taso saadaan ottamalla huomioon verosanktioksi luettava henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero, jolloin tukitasot ovat seuraavat:

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014e	2015e
MEUR	656	405	383	390	362

Tuen kuvaus

Tuki laskee dieselpolttoaineesta kannettavaa energiasisältöveroa, mikä hyödyttää paljon dieseliä kuluttavia teollisuudenaloja. Dieselkäyttöisistä henkilöautoista kannetaan ajoneuvoveron käyttövoimaveroa, joten niihin tuki ei koske. Tuki hyödyttää eniten maantiekuljetuksia, joilla suoritetaan suurin osa Suomen rahtikuljetuksista.

Tuen tavoite

Tuen tarkoitus on laskea kuljetuskustannuksia ammattiliikenteelle ja elinkeinoille. Tuella tavoitellaan kuljetusten kannattavuutta, mitä on perusteltu Suomen kilpailukyvyn kannalta johtuen pitkistä välimatkoista niin maan sisällä kuin kansainvälisille vientimarkkinoille.

Ilmailupolttoaineiden verovapaus

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014	2015
MEUR	4.9	7.1	70	153	212

Tuen kuvaus

Kaupallisessa siviili-ilmailussa ja lentotyössä käytettävät polttoaineet ovat verovapaita ja huoltovarmuusmaksuttomia. Tämä koskee lähinnä lentobensiiniä ja lentopetrolia, ja mikäli käytetään jotain muuta veronalaista polttoainetta, maksetaan korvaus näitä vastaavan määrän mukaisesti.

Tuki juontaa juurensa vuoden 1944 Convention of International Civil Aviation:iin jossa määritellään polttoaineiden verovapaus ja jonka jäseniä ovat esimerkiksi EU-maat. Euroopan komissio on todennut verovapauden poiston periaatteessa mahdolliseksi mutta käytännössä hyvin pitkälliseksi ja hankalaksi. Komissio on todennut ilmailun energiaverottamisen olevan sopimaton lähtökohta ilmailun ilmastomuutosvaikutusten hillitsemiseen.

Tuen tavoite

Tuen tavoite on ollut alun perin edistää siviili-ilmailua laskemalla energiakustannuksia.

Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantaminen

Tuen määrä

vuosi	2012	2013	2014e	2015e	2015
MEUR	78,8	85,0	84,7	86,4	212

Tuen kuvaus

Määrärahaa meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamiseen käytetään Suomen kauppa-alusluetteloon merkityille lasti- ja matkustaja-aluksille. Tämä ns. miehistötuki vastaa alushenkilöstön merityötulon ennakkopidätyksiä sekä työnantajan osuutta eläke- ja muista sosiaalivakuutusmaksuista.

Tuen tavoite

Tuen tavoite on parantaa huoltovarmuutta ja tukea suomalaista meriklusteria. Tuki ohjautuu merikuljetuksia käyttävälle elinkeinoelämälle ja suomalaiselle merenkulku-alalle.

Saariston yhteysalusliikennepalvelut

Tuen määrä

vuosi	2012	2013	2014e	2015e	2015
MEUR	11,0	12,7	10,7	12,2	212

Tuen kuvaus

Saariston yhteysalusliikennepalvelujen ostot rahoitetaan liikenne- ja viestintäministeriön määrärahoista. Määräraha käytetään saariston yhteysalusliikennepalvelujen ja niihin liittyvien polttoaineiden ostoon, saariston yhteysalusliikenteen käyttämien laitureiden kunnostamiseen sekä yhteysalusliikennettä korvaavien yksityisluonteisten jätteiden kunnossapidon avustamiseen.

Tuen tavoite

Tuen laajempi tavoite on tukea saariston pysyvää asutusta ja elinkeinotoimintaa palvelemalla saariston asukkaita, yrityksiä, kesäasukkaita ja matkailijoita.

Polttoaineverotuksen poikkeama kotimaan kaupallisessa vesiliikenteessä

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014e	2015
MEUR	3,3	5,7	4,0	4,0	212

Tuen kuvaus

Polttoaineet, jotka käytetään alusliikenteen polttoaineena muuten kuin yksityisellä huvialuksella ovat valmisteverottomia. Tämä ns. alusliikenteen tuki siirtyy vuodesta 2015 alkaen maksettavaksi energiaveromomentilta (TAE 11.07.08). Aikaisemmin tuki maksettiin osana energiaverotukimomenttia.

Tuen tavoite

Tuen tavoite on tukea saariston pysyvää asutusta ja elinkeinotoimintaa palvelemalla saariston asukkaita, yrityksiä, kesäasukkaita ja matkailijoita.

Valtionavustus eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014e	2015e
MEUR	2,7	2,3	1,0	1,0	1,0

Tuen kuvaus

Määrärahaa käytetään Seinäjoen sekä Mikkelin lentokenttien rakenteiden ja laitteiden investointeihin sekä ylläpitomenoihin.

Tuen tavoite

Tuen tavoite on parantaa Seinäjoen sekä Mikkelin lentokenttien toimintaedellytyksiä.

Kuljetustuki

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014	2015
MEUR	5,0	6,0	5,0	5,1e	5,0e

Tuen kuvaus

Kuljetustukea myönnetään pienten ja keskisuurten yritysten valmistamien tuotteiden kuljetuksista Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Etelä-Savon maakunnissa. Tuki maksetaan valmistuspaikalta alkavista kuljetuksista Suomen alueella tapahtuvan kuljetuksen osalta. Tukitaso nousee kuljetusmatkan pidentyessä, ollen 2,8–11,6 % kuljetusmaksusta. Kuljetustukea ei makseta yrityksen omalla kuljetuskalustolla suoritetuista kuljetuksista, vaan sille, joka tavaran lähettäjä on maksanut kuljetusmaksun.

Tuen tavoite

Kuljetustukijärjestelmän tarkoitus on ylläpitää harvaan asuttujen alueiden pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiä vähentämällä pitkistä kuljetusmatkoista aiheutuvaa kustannusrasitetta.

Liikenteen tukien vaikutus luonnon monimuotoisuuteen

Liikenteen tuilla on yhteinen negatiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen niiden ylläpitämien liikennesuoritteiden määrän kautta. Tukien kannustamat liikennesuoritteet aiheuttavat kasvihuonepäästöjä ja osaltaan aiheuttavat ilmastonmuutosta, joka on luonnon monimuotoisuuden suurimpia uhkia. Tuet muuttavat tarjolla olevien kuljetusmuotojen käyttösuhteita ja täten myös liikenteen aikaansaamia nettoisia monimuotoisuusvaikutuksia. Esimerkiksi kuljetustuen osalta, vakioisella kysynnällä hyödykkeitä kuljetetaan joka tapauksessa jossain muualla ja/tai eri liikennemuotoa käyttäen, jolloin monimuotoisuusvaikutus ilmastonmuutoksen kautta on vaikeammin määritettävissä.

Tieliikenteen tuet lisäävät tieliikennesuoritteiden kautta tiekysyntää. Erityisesti moottoritiet hävittävät ja pirstouttavat elinympäristöjä ja vaikuttavat paikalliseen vesistöön ja maaperään. Tieliikenteen saasteiden (esim. ilman-, melu-, valo-, pöly-) on todettu muuttavan lajien käyttäytymistä; esimerkiksi melusaaste vaikeuttaa lintujen keskinäistä kommunikaatiota.²⁹ Valosaaste voi häiritä kasvien kasvua paitsi rikkomalla kasvin omaa valorytmiä myös vaikeuttamalla pölyttäjien toimintaa.

Useilla tuilla on näiden vaikutusten lisäksi yksilöidymiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen.

Diesel-polttoaineiden tuella on paikallisempi negatiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen, sikäli kun tuki aikaansaa tuotantoa työkoneita paljon hyödyntävillä aloilla.

Näiden alojen madaltuneet kustannukset lisäävät tuotantoa jolla on negatiivinen paikallinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen, esimerkiksi kaivosteollisuuden kohdalla.

Työmatkavähennys on yhdyskuntarakenteen eheyttämispyrkimysten kannalta haitallinen. Tuki osaltaan kannustaa asumaan kauempana työpaikalta skaalaamalla maksetun tuen määrän kuljetun matkan mukaan aina 7000 euron maksimiin saakka. Liikenne- ja viestintäministeriö on todennut, että työmatkakulujen verovähennykset

²⁹ Dooling, Popper, 2007

ovat ilmastotavoitteiden kannalta haitallisia tukia siltä osin kuin ne kohdistuvat henkilöautoliikenteeseen. Siten ne ovat myös luonnon monimuotoisuudelle epäsuorasti haitallisia. Toisaalta maaseudun autioituminen tuo kielteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle perinnemaisemien vähenemisen kautta.

Lentoliikenteen tuet aiheuttavat paitsi lentoliikenteen suoritemäärän kasvusta johtuvaa ilmastomuutosvaikutusta, myös kysyntää lentopaikoille. Lisäksi valtio avustaa suoran määrärahojen joidenkin lentopaikkojen investointeja. Lentopaikat aiheuttavat paikalliseen elinympäristöön suoria haittavaikutuksia melu- ja valosaasteiden kautta. Lentopaikat heikentävät lähiympäristönsä ilmanlaatua lisäämällä esimerkiksi typen oksidien määriä, joskin suurin osa näistä päästöistä aiheutuu lentopaikalle liikennöivistä autoista, takseista ja busseista.

5.5

Energiasektorin tuet

Turpeen alempi verokanta

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014	2015e
MEUR	126	121	76	70	86

Tuen kuvaus

Turve on fossiilinen polttoaine, jonka verotus ei perustu muiden fossiilisten polttoainesten tavoin energiasisältöön ja hiilidioksidipäästöön, vaan siitä kannettaan sähkön ja mäntyöljyn tavoin fiskaalista energiaveroa. Tästä muodostuu de facto verotuki turvetuotannolle.

Tuen tavoite

Tuen tavoitteena on energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden parantaminen. Turpeen verotasossa on pyritty huomioimaan voimalaitosten maksukyky sekä metsäteollisuuden raaka-ainesaanti. Kivihiilen alhaisesta hinnasta johtuen turve kuitenkin korvautuu kivihiilellä. Verotuen poisto lopettaisi turpeen käytön, mikä lisäisi kivihiilen käyttöä ja johtaisi metsähakkeen käytön voimakkaaseen vähenemiseen. Kehitys voisi vaarantaa Suomen uusiutuvan energian tavoitteen saavuttamisen. Myös alueelliset ja omavaraisuusnäkökohdat ovat turpeen kohdalla merkittäviä.

Turve luokitellaan fossiiliseksi polttoaineeksi, ja Suomen turpeen käytöstä 90 % on EU:n päästökaupan alaista.

Vaikutus luonnon monimuotoisuuteen

Turpeen verotuki lisää turpeen käyttöä ja sen myötä käytön vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastomuutokseen. Mm. OECD on todennut, ettei turpeen tukipolitiikka sovi yhteen vähäpäästöisen energiapolitiikan kanssa. Suomessa ja Ruotsissa tehtyjen elinkaaritutkimusten mukaan useimmissa tarkastelluissa tuotantoketjuissa turpeen elinkaaren mukaiset kasvihuonekaasupäästöt olivat samaa luokkaa tai jopa suurempia kuin kivihiilen vastaavat päästöt. Näin etenkin turvetuotantoalueilla, jotka on perustettu luonnontilaisille soille. Turvetuotannolla on kuitenkin merkitystä myös ympäristön kannalta tehokkaan kaukolämmön kannalta. Turpeen elinkaaren aikaista kasvihuonevaikutusta voidaan vähentää suuntaamalla turpeen tuotanto runsaspäästöisille metsäojitusalueille ja maatalouskäytössä oleville/olleille turvemaille. Kuitenkin kokonaisuudessaan Suomen tiedeakatemia on todennut turpeen käytön budjettituesta, että se on ”pitkään pitänyt turve-energian kilpailukykyisenä ja sen hinnan alhaisempana kuin mitä turpeen polton ympäristövaikutukset edellyttäisivät”.

Turvetuotannolla on merkittäviä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Turpeenotto muuttaa kokonaisuudessaan alueen hydrologiset olosuhteet ja hävittää käytännössä palautumattomasti alueen alkuperäisen suon luontotyyppit sekä heikentää alkuperäisen suolajiston elinmahdollisuuksia olennaisesti. Suotyypeistä noin puolet on Etelä-Suomessa uhanalaisia ja monen suolajin uhanalaisuus on kiihtynyt vielä viime vuosikymmeninä. Turpeen korjuualueilla esiintyvä kasvi- ja eläinlajisto on köyhä. Tuotannon jälkeen on periaatteessa olemassa ennallistamismahdollisuus, jossa vetyttämisen avulla palautettaisiin suokasvillisuus alueelle ja siten ennallistettaisiin alue suoksi uudestaan.³⁰ Ennallistamista on Suomessa toistaiseksi toteutettu vain vähän, useimmiten erilaisiksi lintukosteikoiksi. Ennallistuva luontotyyppi ei vastaa tai korvaa hävinneitä suotyyppisiä ja alalajeja. Käytöstä poistunut turvetuotantoalue voidaan ohjata myös pelloksi, metsäksi, kosteikoksi tai tekojärveksi.

Turvetuotannon merkittävimmät paikalliset ympäristövaikutukset johtuvat kuivatusvesien valumista vesistöihin, ja valuman vastaanottavan vesistön sietokyvyn ylittävä kuormitus on ollut yleisin syy turpeenottolupien kieltämiseen ympäristölupavirastoissa tai hallinto-oikeuksissa.

Turvetuotannon varsinaisten vesistövaikutusten lisäksi tuotanto voi muuttaa myös kalalajistoa.

Energiaintensiivisen teollisuuden veroleikkuri

Tuen määrä

vuosi	2010	2011	2012	2013e	2014e
MEUR	7,1	70	153	212	212

Vuoden 2011 jyrkkä nousu tukimäärässä johtui energiaverojen korotuksesta. Vuoden 2012 nousu johtui leikkurina käytetyn jalostusarvon osuuden tiputtamisesta 3,7 prosentista 0,5 prosenttiin. Kesän 2013 hausta myöhästyi yksi 40 miljoonan euron hakemus, mikä selittää viimeisimmän jyrkän nousun tukimäärässä.

³⁰ Crill, ym. (2000)

Tuen kuvaus

Tuki maksetaan yrityksille tilikauden päätyttyä siten, että ne voivat saada takaisin energiatuotteiden valmisteveroista 85 %, omavastuuna kuitenkin 50 000 euroa. Energiatuotteiksi luetaan polttoaineet, biopolttoöljy, kaukolämpö, prosessihöyry ja sähkö.

15.9.2014 on annettu hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lain-säädännön muuttamiseksi. Mikäli esitys hyväksytään tehdyn muutosesityksen mukaisesti, kaivoksilta poistuisi oikeus energiaintensiivisen teollisuuden veronpalautukseen.

Tuen tavoite

Verotuen tarkoituksena on turvata kansainvälinen kilpailukyky paljon energiaa kuluttavalle teollisuudelle. Energiaintensiivisen teollisuuden aloja ovat metallien jalostus, massa- ja paperiteollisuus, mineraaliteollisuus ja kemianteollisuus, sekä ammattimainen kasvihuoneviljely.

Vaikutus luonnon monimuotoisuuteen

Veroleikkuri kannustaa lisäämään tuotantoa ja sen myötä lisää koskemiensa alojen toiminnan tyypillisiä ympäristövaikutuksia. Energiaintensiiviseksi teollisuudeksi lasketaan monet alat, joiden toiminnan ajalliset ja paikalliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen voivat olla hyvin erilaisia. Tuen jatkoanalyysissä tulisi tarkastella sen alakohtaisia suoria monimuotoisuusvaikutuksia.

Veroleikkuri lisää fossiilisten polttoaineiden käytön kannattavuutta, jolloin biopolttoaineiden käyttöönotto hidastuu. Fossiilisten polttoaineiden lisääntyneen ja pitkittynyt käyttö kiihdyttää ilmastonmuutosta, joka on luonnon monimuotoisuuden suurimpia vaaratekijöitä. Kasvihuonekaasujen nettopäästöt riippuvat siitä, miten Suomessa mahdollisesti lopettava tuotanto korvattaisiin ja millaiset tämän korvaavan tuotannon ilmastovaikutukset ovat. Esimerkiksi Suomen metsäteollisuuden energiantuotannosta valtaosa on hiilidioksidivapaata, joten tuen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen ilmastonmuutoksen kautta on hankalasti määritettävissä.

Tuotantopanostuki lisää myös käytettyjen polttoaineiden määrää, mistä aiheutuu energian tuotannolle ja käytölle tyypillisiä ympäristövaikutuksia.

Teollisuuden alempi sähköverokanta

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014	2015
MEUR	409	370	376	465	608

Tuen kuvaus

Sähkövero on porrastettu kahteen veroluokkaan. Valmistavassa teollisuudessa ja ammattimaisessa kasvihuoneviljelyssä käytetystä sähköstä suoritetaan alempaa veroa (luokka II) ja kaikkien muiden sähkön kuluttajien (yksityistaloudet, maa- ja metsätalous, rakentaminen, ...) sähköstä suoritetaan korkeampi vero (luokka I).³¹

³¹ Veroluokassa I veron taso on 2,36 snt/kWh sis. alv 24 %. Veroluokassa II vero on 0,87 snt/kWh sis. alv 24 %.

Valmistavan teollisuuden alempi sähköverokanta luetaan tueksi sillä muun kuin teollisuuden käyttämä, alempi sähköveroluokka II on EU:n energiaverotusdirektiivin puitteissa perustaso. EU asettaa energiatuotteista kannettavan valmisteveron minimitason, kuitenkin mahdollistaen *"tiettyt vapautukset tai vähennykset kansainvälisen kilpailukyöyn turvaamiseksi tai sosiaalisten tai ympäristöllisten näkökohtien huomioimiseksi"*³². EU:n asettamat sähkön valmisteveronimit ovat teollisuudelle 0,5 €/MWh ja muulle kuin teollisuudelle 1 €/MWh. Teollisuudelle alemman sähköverokannan myöntävät muista EU-maista esimerkiksi Tanska, Saksa, Kreikka, Italia, Liettua, Romania ja Ruotsi.

Hallituksen esityksen mukaisesti kaivosteollisuus siirretään energiaintensiivisen teollisuuden alemmasta veroluokasta II korkeammin verotettuun sähköveroluokkaan I.

Tuen tavoite

Tuen tavoite on turvata paljon sähköä kuluttaville aloille matalampi tuotantokustannusten taso ja näin turvata alojen yritysten kansainvälinen kilpailukyky.

Vaikutus luonnon monimuotoisuuteen

Teollisuuden minkä tahansa tuotantotekijän, ml. sähkön, hinnan aleneminen kasvat-
taa teoriassa sen käyttöä ja siten myös tuotannon volyymiä. Teollisuuden alempi
sähköveroluokitus on tuotantopanostuki, joka ylläpitää sen alaisen tuotannon aiheut-
tamia monimuotoisuusvaikutuksia sekä sähkön tuotannosta aiheutuvia ilmastovai-
kutuksia.

Tuen poiston aiheuttama sähkön hinnan nousu rankaisisi erityisesti valmiiksi ener-
giatehokasta teollisuutta, joka ei voi helposti reagoida hintamuutokseen parantamalla
energiatehokkuuttaan edelleen. Sikäli kun teollisuudella on kilpailijoihin nähden suh-
teellisen matala energiatehokkuuden taso, sähkön hinnannousu kannustaa energia-
tehokkuuden parantamiseen.

Tuen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen ilmastonmuutoksen kautta on epä-
selvä ja vaatii tarkempaa alakohtaista lisäselvitystä. Tuki koskee monia teollisuuden
aloja joiden toiminta voi aiheuttaa eriasteisia suoria haittavaikutuksia luonnon mo-
nimuotoisuudelle.

Sähköverotuen nettovaikutus riippuu lisäksi siitä, miten tuen mahdollista poista-
mista seuraava tuotannon lasku korvautuisi ja millaiset tämän korvaavan tuotannon
monimuotoisuusvaikutukset olisivat.

Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alempi verokanta

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014	2015
MEUR	409	476	493	516	509

Tuen kuvaus

Tuki laskee dieselöljyn ja kaasuöljyn veroastetta, mikä vähentää näiden tuotanto-
panosten käytön kustannuksia. Suurin etu saavutetaan suurella työkoneiden käytöl-
lä, joten tuki kohdistuu erityisesti esimerkiksi maa- ja metsätalouden toimijoille sekä
rakentamiselle.

³² Euroopan komissio (2014), Energy prices and costs report, s. 39

Tuen tavoite

Tuen tavoite on laskemalla työkoneiden käytön kustannuksia parantaa paljon työko-
neita hyödyntävien alojen toimintaedellytyksiä ja parantaa kilpailukykyä.

Vaikutus luonnon monimuotoisuuteen

Polttoaineen alempi verokanta on tuotantopanostuki joka kasvattaa polttoaineen
käyttöä polttoainetehokkuuteen kannustamatta ja lisää siten kasvihuonekaasujen
päästöjä, mikä voidaan lukea epäsuoraksi negatiiviseksi vaikutukseksi luonnon mo-
nimuotoisuuteen. Tuki kohdistuu erityisesti aloille, joiden toiminta on usein suoraan
luonnon monimuotoisuudelle haitallista jolloin tuki aiheuttaa osaltaan myös paikalli-
sempia monimuotoisuushaittoja.

5.6

Metsätalouden tuet

Kestävän metsätalouden tukijärjestelmää ollaan uudistamassa. Voimassa olevan lain
nojalla toimenpiteiden rahoituspäätökset on tehtävä 30.6.2015 mennessä.

Energiapuun korjuutuki

Tuen määrä

vuosi	2012	2013	2014e	2014	2015
MEUR	11,4	12,0	11,0	516	509

Tuen kuvaus

Energiapuun korjuutuki on osa Kemera-järjestelmää. Toistaiseksi on päätetty, että ener-
giapuun korjuuta tuetaan Kemera-varoin 30.6.2015 asti. Energiapuun korjuutuen tilalle
valmistellaan parhaillaan uutta tukijärjestelmää osana uutta Kemera-lakia. Uudella
tuella on tarkoitus edistää taimikoiden ja nuorten metsän hoitoa. Hoidon yhteydessä
kerättävälle puulle esitetään pinta-alatukea puun käyttötarkoituksesta riippumatta.

Vaihtoehtona Kemera-tuelle on edelleen myös energialaitoksille suunnattu pien-
puun energiatuki (PETU), jolla tähdätään pienpuun energiakäytön lisäämiseen. Tu-
kimallin valmistelu on kuitenkin pysähtynyt EU:n hyväksymiskäsittelyyn.

Tuen tavoite

Tuen tavoite on lisätä uusiutuvien energialähteiden käyttöä EU:n asettamien uusiu-
tuvan energian tavoitteiden mukaisesti sekä parantaa nuorten metsien hoitoa.

Vaikutus luonnon monimuotoisuuteen

Energiapuun korjuun suoria vaikutuksia monimuotoisuuteen on tutkittu etenkin
Ruotsissa. Suomessa julkaistuja tutkimuksia on edelleen vähän. Energiapuun kor-
juun vaikutukset ovat haitallisimmillaan lahoppuusta riippuvaiselle metsälajistolle.
Energiapuun korjuuseen tukea maksetaan vain nuoren metsän hoitotoimenpiteiden
yhteydessä korjatuille puuerille, jolloin metsän lahoppuun määrään ei vaikuteta su-
ranteisesti. Kantojen nostoa on tuettu osana juurikäävän torjuntaa. Kannon noston

tukemisesta esitetään luovuttavaksi voimassa olevan tukijärjestelmän päättymisen yhteydessä.

Metsän kiertoajan alkuvaiheessa energiapuun korjuulla saattaa olla negatiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen, koska pientä lahoppuuta jää vähemmän. Lahoppuun määrän väheneminen on merkittävin yksittäinen talousmetsien monimuotoisuutta vähentävä tekijä.

Energiapuun korjuu vaikuttaa epäsuoraan positiivisesti monimuotoisuuteen ilmastonmuutosvaikutuksena kautta. Energiapuun käyttö korvaa vahvasti kivihiilen käyttöä, joten tuen aikaansaama energiapuun korjuu hillitsee osaltaan ilmastonmuutosta ja vaikuttaa monimuotoisuuteen täten positiivisesti. Energiapuun käytön vaihteluherkkyyden aiheuttaa sen korvautuvuus niin tuottajan (metsänomistaja: vaihtoehtona myynti esim. sellutuotantoon) kuin loppukäyttäjän (energiatuotanto: vaihtoehtona kivihiili) kannalta.

Kunnostusojitusten tuki

Tuen määrä

vuosi	2011	2012	2013	2014e	2015
MEUR	9,0	7,5	9,2	9,0	509

Tuen kuvaus

Tuella rahoitetaan aikanaan ojitettujen alueiden ojien kunnostusojitusta, eli perkausta tai täydennysojien kaivuuta. Kemera-tuella on katettu kunnostusojittamisen kokonaiskustannuksista vajaat 70 %.

Tuen tavoite

Tuen tavoite on kannustaa kunnostusojituksiin laskemalla kustannuksia, ja siten parantaa maaperän vesitaloutta, hapenvaihtoa ja puuston tilavuuskasvua. Taustalla ovat omavaraisuutta, puuntuotantoa ja perinteistä elinkeinoja suojelevat periaatteet sekä aluepoliittiset tavoitteet.

Vaikutus luonnon monimuotoisuuteen

Ilman tukea ojitusalueet palautuisivat kohti luonnon monimuotoisuuden kannalta edullisempaa tilaa, joten vaikka tuella ei rahoiteta uudisojitusta, tuki ylläpitää ojitukselle ominaisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Kunnostusojitus muuttaa suon vesitaloutta ja täten vaikuttaa negatiivisesti suon lajistoon ja niiden luontaiseen elinympäristöön. Kunnostusojitukset heikentävät monien uhanalaisten puustoisten suotyyppien luonnonarvoja, minkä vuoksi niitä ei tulisi kohdistaa uhanalaisten suotyyppien ja suolajiston esiintymispaikkoihin.

Kunnostusojituksen merkittävin ympäristöhaitta on ojankaivuun yhteydessä tapahtuva väliaikainen kiintoainekuorman kasvu. Kunnostusojituksen kuormitusvaikutus on suurimmillaan noin 2–3 vuoden aikana toimenpiteen jälkeen. Kunnostusojitus estää elinympäristöjä palautumasta aikoinaan vallinneeseen alkuperäiseen luonnontilaan, mutta ojien kunnan heikentyessä muutos on aina palautuva kohti luonnontilaa. Kehitystä voidaan lisäksi tarvittaessa edistää ennallistamalla.

Kunnostusojitukseen vaaditaan vesilain mukainen ilmoitus. Lisäksi Kemera-tuen saamisen edellytyksenä on, että vesiensuojelu järjestetään vähintään metsätalouden vesiensuojelusuositusten tasoisesti. Kemera-lain uudistuksen myötä kunnostusojituksen tuki muuttuu suometsän hoidon tueksi. Muutoksen myötä tuki kohdennetaan kokonaisvaltaiseen suometsän hoitoon, jossa erityishuomio asetetaan vesiensuojelutoimenpiteiden toteutukseen. Suometsän hoitosuunnitelmasta tulee tehdä ELY-keskukselle vesilain mukainen ilmoitus. Tuen saaminen edellyttää suunnittelulta erityistä huomiota vesistö- ja ympäristövaikutuksiin sekä mahdollisesti aiheutuvien haittojen vähentämiseen.

Metsätien rakentamisen ja perusparannuksen tuki

Tuen määrä

Metsätien rakentaminen

vuosi	2011	2012	2013	2014e	2015
MEUR	1,3	1,0	1,6	1,6	509

Tuen määrä

Metsätien perusparannus

vuosi	2011	2012	2013	2014e	2015
MEUR	9,8	9,3	10,9	10,9	509

Tuen kuvaus

Metsätien tekemisen ja perusparannuksen tuet ovat verotettavaa Kemera-tukea. Kemera-tuella on katettu metsätien tekemisen kokonaiskustannuksista noin 40 % ja tien perusparannuksesta noin 50 %. Valmisteilla olevan tukijärjestelmän nojalla rahoitettavaan hankkeeseen liittyy 10 vuoden hoito- ja kunnossapitovelvoite. Mikäli tuki on yli 40 % kokonaiskustannuksista, tulee tie pitää avoinna ilmaiseksi muuhunkin kuin metsätalouden tarkoitukseen yhteensä 10 vuoden ajan tuen loppuun maksamisesta. Tuen pääpaino on jo rakennetun tieverkoston perusparannuksessa, johon käytetään noin 90 % tukirahoituksesta. Teiden rakentamisen ja kunnostuksessa ohjeistuksessa on vesien ja luontoarvojen suojelulle asetettu erityiset vaatimukset.

Tuen tavoite

Tuella kannustetaan ympärivuotisesti käytössä olevaan metsätieverkoston rakentamiseen ja ylläpitoon. Metsätietukien tavoite on ylläpitää metsätieverkon kuntoa. Toimiva metsätieverkko palvelee maaseudun yritystoimintaa, metsien virkistyskäyttöä, vapaa-ajan asumista sekä palontorjuntaa ja pelastustointia.

Vaikutus luonnon monimuotoisuuteen

Tuki suunnataan ensisijaisesti olemassa olevien metsäteiden perusparannukseen, jolla on pieninegatiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen. Luonnon monimuotoisuudelle selkeästi haitallisempaa toimenpidettä eli uuden metsätien rakentamista tuetaan vain tarkkaan harkiten ja alueellisen tarpeen mukaisesti. Tämä toimenpide lisää elinympäristöjen pirstoutuneisuutta, jolla on haittavaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle: tulokas- ja vieraslajien sekä eri avoimuusasteita vaativien runsaus-suhteet ja levinneisyydet muuttuvat muuttuneen elinympäristömosaiikin myötä. Monimuotoisuushaittaa aiheuttaa lisäksi teiden rakentamisen mahdollisesti aiheuttama vesistöihin kohdistuva kiintoainekuorma.

6 Keskeisiä viestejä

Tätä selvitystä varten käytiin läpi nykyiset tukijärjestelmät ja pyrittiin tunnistamaan niiden mahdollisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle. Tarkastelun pääpaino on verotuissa ja budjettituissa.

Luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet on esitetty alla tukipilvessä, kuviossa 6. Vaaka-akseli kuvaa tuen vaikutusta luonnon monimuotoisuuteen, vasemmalta oikealle edeten haitallisesta hyödylliseen. Tuet on esitetty pystyakselilla niistä maksettujen tukimäärien mukaisessa järjestyksessä. Tukipilvessä on myös esitetty pystyakselin oikealla puolella joitain esimerkkejä luonnon monimuotoisuuteen myönteisesti vaikuttavista tuista samoilta sektoreilta.

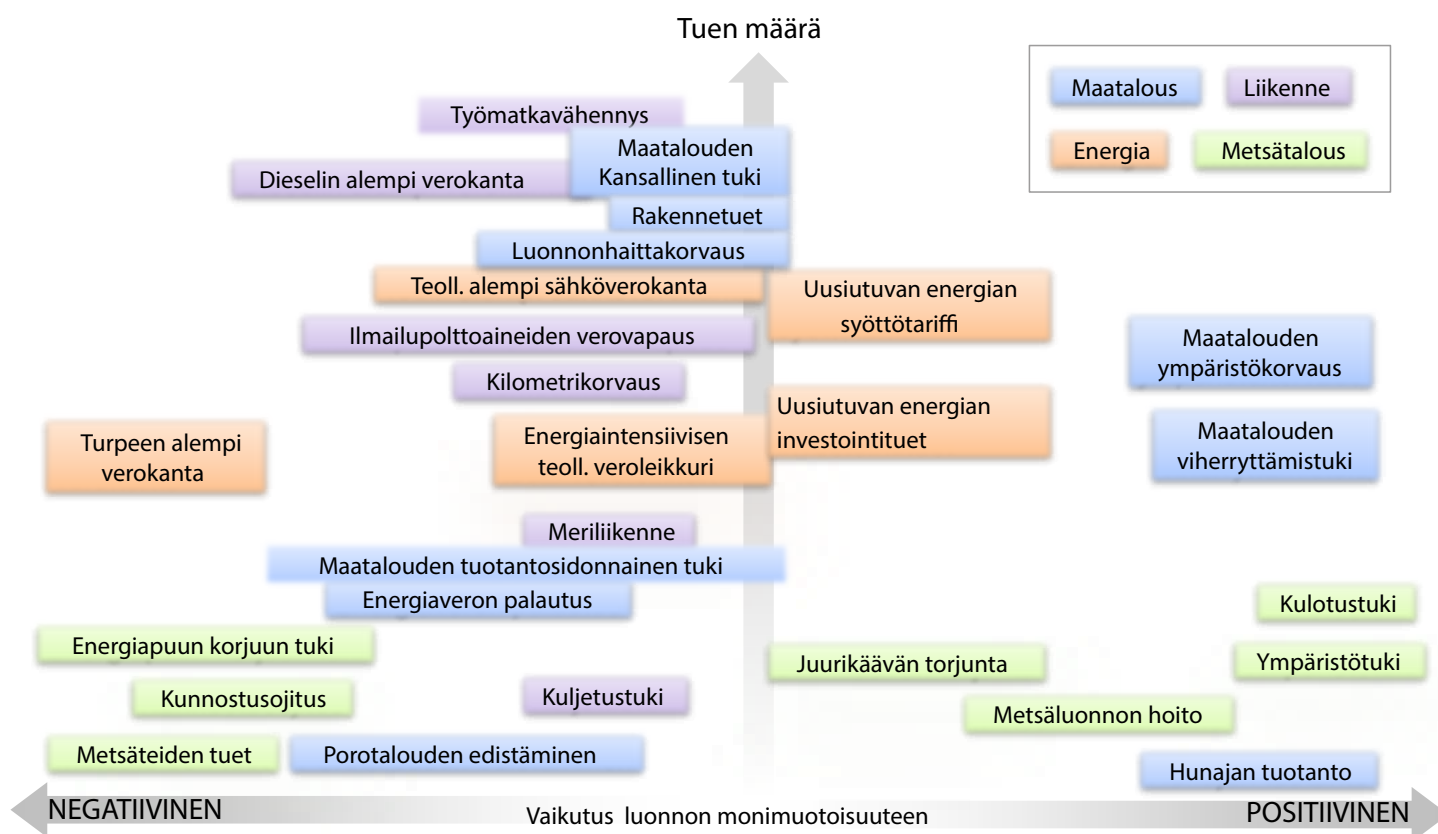
Suorin haittavaikutus luonnon monimuotoisuudelle syntyy turpeen alemmasta verokannasta. Esimerkiksi maatalouden tuilla katsotaan olevan vähemmän haitallinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen esimerkiksi niiden maatalousympäristöjä ylläpitävästä vaikutuksesta johtuen.

Tukien kokonaisvaltaiseen mielekkyyteen vaikuttavat tässä selvityksessä käsitellyn luonnon monimuotoisuusnäkökulman lisäksi monet muut näkökulmat. Tukien sosiaalisia ja kokonaistaloudellisia vaikutuksia ei tässä selvityksessä ole arvioitu, kuin ei myöskään muita ympäristövaikutuksia. Tuen kokonaisvaltainen arviointi vaatisi edellä mainittuihin näkökulmiin keskittyvät analyysit. Näin mahdollistettaisiin tuen useamman vaikutuksen yhtäaikainen tarkastelu, mikä on mahdollisen uudistusprosessin välttämätön ensimmäinen askel. Poronhoidon tukijärjestelmän kokonaisvaltaisemmassa arvioinnissa on arvioitava erikseen saamelaiskulttuuriin kuuluvan poronhoidon asema ja tuet sekä vaikutukset Suomen kansallisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin saamelaista alkuperäiskansaa kohtaan. Tämä selvitys ei yksinään vielä sovellu eikä sitä ole tarkoitettu päätöksenteon pohjaksi koskien tukirakenteiden uudistamista.

Tuen muuttamista tai poistamista seuraavan tarjontavajeen korvautumista tulisi tarkastella osana tukiuudistuksen vaikutuksia. Esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen kohdalla on yhdentekevää, missä päästöt aiheutuvat. Mikäli tuotantovolyymi siirtyisi saastuttavamman teknologian maahan, olisi tuen poistamisen ilmastovaikutus siltä osin kielteinen.

Sekä suorien että verotukien vaikutusten arvioinnit tulee sisällyttää niitä koskeviin valtioneuvoston esityksiin uusien hyvän valmistelun periaatteiden mukaisesti. Jatkossa arvioinnin tulee kattaa myös ympäristövaikutukset – mukaan lukien luonnon monimuotoisuuteen – sekä vaihtoehdot näihin kohdistuvien haittojen vähentämiseksi. Mikäli tähän ei ole riittävää mahdollisuutta päätöksen valmistelun yhteydessä, olisi arviointi tehtävä osana tuen vaikutusten seurantaan ottaen huomioon mahdollisuus tuen uudistamiseen tai uudelleen kohdentamiseen.

Kuvio 4. Tukipilvi eli luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavien tukien kuvaus.



Vaaka-akseli kuvaa tuen vaikutusta luonnon monimuotoisuuteen, vasemmalta oikealle edeten haitallisesta hyödylliseen. Pysäkseli kuvaa maksettua tuen määrää. Kuvion tarkoitus on havainnollistaa raportin tuloksia eli tukien mahdollisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Kunkin tuen sijainti perustuu sen tässä selvityksessä esitettyyn analyysikappaleeseen ja lähteisiin. Arviot pohjautuvat selvityksen lähdeluetteloon.

Verkosto pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n ja OECD:n haitallisiin tukiiin liittyvään työhön ja niitä koskevien kriteerien kehittämiseen sekä tiekartan valmisteluun haitallisten tukien uudistamiseen, uudelleen suuntaamiseksi tai poistamiseksi vuoteen 2020 mennessä (KOM(2011) 244 lopullinen).

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön voimavarat -asiantuntijaverkosto esittää, että tämän taustaselvityksen jatkotyönä tulee tehdä tukien taloudellisten, sosiaalisten, terveydellisten, alueellisten ja muiden ympäristövaikutusten tarkastelu tukia koskevan kokonaiskäsityksen saamiseksi. Jatkotyössä voidaan ottaa huomioon myös muut tarvittavat selvitykset ja analyysit, jotka täydentävät tukien kokonaisvaltaista arviointia. Lisäksi porotalouden edistämisen tukien vaikutuksia tulee arvioida suhteessa saamelaiskulttuuriin, saamelaisten alkuperäiskansa-asemaan, sekä saamelaisia koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön sekä kansainvälisiin sopimuksiin.

Asiantuntijaverkosto esittää, että Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kansallisen strategian ja toimintaohjelman toteutusta ja seuranta edistävä työryhmä edistää jatkossa ja kehittää uusia toimenpiteitä asiassa. Saamelaiseen kulttuurimuotoon kuuluvien elinkeinojen edistämisen tukia, kuten poronhoidon tukien, vaikutukset tulee arvioida suhteessa saamelaisten alkuperäiskansa-asemaan ja Suomen kansallisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin saamelaisia kohtaan.

LÄHTEET

- Tietämystä metsätalouden kunnostusajituksista päivitettiin, *Keski-Suomen ELY-keskus*, 4/2013.
- Maa- ja metsätalousministeriön toimialan tukien ympäristövaikutukset, *MMM*, 3/2012
- Kauhanen, H. Mountains of Kilpisjärvi host an abundance of threatened plants in Finnish Lapland. *Botanica Pacifica* (2013) 2(1): 43-52
- Pajunen, Virtanen, Roininen. The effects of reindeer grazing on the composition and species richness of vegetation in forest-tundra ecotone. *Polar Biol* (2008) 31:1233-1244
- Toim. Jokinen, M. Poronhoidon ja suojelun vaikutukset Mallan luonnonpuistossa. *Metsäntutkimuslaitos* 2005
- Ympäristön kannalta haitalliset tuet. Ympäristöministeriön raportteja, *YMrä* 13/2013.
- Norokorpi, Eeronheimo, Eurola, ym. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus, osa 2. *Suomen ympäristökeskus*, 8/2008
- Kestävän metsätalouden rahoituslainsäädännön kokonaisuudistustyöryhmän muistio, *MMM* 3/2014.
- Tiainen, J. Kuussaari, M. , Laurila I. P. & Toivonen, T. (toim.) 2004: Elämää pellossa – Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Edita Publishing Oy. Helsinki 366.
- Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön toimintaohjelma 2013-2020. *Ympäristöministeriön asettama työryhmä*, 3/2013.
- Kumpulainen, Kurkilahti, Helle, Colpaert. Both reindeer management and several other land use factors explain the reduction in ground lichens in pastures grazed by semi-domesticated reindeer in Finland. *Reg Environ Change* (2014) 14(2):561
- Turvetuotannon ja metsätalouden vesiensuojelutason kehittämisen TASO-hankkeen loppuraportti *Keski-Suomen ELY-keskus*, 9/2013.
- Firbank, Petit, Smart, Blain ym., Assessing the impacts of agricultural intensification on biodiversity: a British perspective. *Phil. Trans. R. Soc. B* 27 February 2008 vol. 363 no. 1492 777-787.
- Crill, P., Hargreaves, K. and A. Korhola. The Role of Peat in Finnish Greenhouse Gas Balances. *Ministry of Trade and Industry Finland, Studies and Reports*, 10/2000.
- Kostamo, Koistinen, Puntila, & Valkonen. (eds.). 2012. Metsälain muutosehdotuksen (17.8.2012) vaikutusten arviointi. *Metsäntutkimuslaitos, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio & Suomen ympäristökeskus*
- ME5 Metsätiet. <<http://www.luonnontila.fi/fi/indikaattorit/metsat/me5-metsatiet>>
- Legal implications of the EU-US TTIP for the Acquis Communautaire and the ENVI relevant sectors that could be addressed during negotiations. Policy Department A: Economic and Scientific Policy, *European Parliament* (10/2013)
- Tiainen, Kuussaari, Laurila. Elämää pellossa – Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus (2005)
- Dooling, Popper. *The effects of highway noise on birds*, The California Department of Transportation (2007).

Liite 1. EK:n ja MTK:n edustajien eriävä mielipide

Raportin perustavana ongelmana on tarkastelun suppea, vain monimuotoisuuteen keskittyvä näkökulma, joka ei ota riittävästi huomioon tukien taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia. Haluamme korostaa, että suppeasta näkökulmasta johtuen taustaselvitys ei yksinään sovellu poliittisen päätöksenteon pohjaksi koskien tukien mahdollista uudistamista. Tukien uudistaminen edellyttää analyysien tekemistä kaikista edellä mainituista näkökulmista.

Raportti tarkastelee tukien suoria ja epäsuoria negatiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Tarkastelussa jää kuitenkin vähälle huomiolle esimerkiksi biotalouden näkökulma eli uusiutuvien luonnonvarojen käytön edistämisestä seuraavat positiiviset vaikutukset luonnon monimuotoisuudelle, muun muassa ilmastonmuutoksen hillinnän kautta. Suomen kilpailukykyä edistävät tukijärjestelmät edesauttavat investointeja uusiutuviin luonnonvaroihin perustuvaan tuotantoon ja ylipäänsä vähäpäästöisen ja resurssitehokkaan teollisen tuotannon kasvumahdollisuuksia.

Tarkasteluun otettujen tukien valinta on kyseenalaista. Esimerkiksi Suomen energiantensiivisen teollisuuden energiaveroleikkurin tason tai alemman sähköveroluokan yhteys ja vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen jäävät epäselviksi ja teoreettisiksi. On myös huomattava, että nämä tuet on otettu käyttöön tarpeesta huolehtia kyseessä olevien teollisuudenalojen kansainvälisestä kilpailukyvyistä ja siten niillä on myönteinen vaikutus niin työpaikkoihin kuin kansantalouteen.

Eri tukimuotojen keskinäistä asemaa ja vaikutuksia havainnollistetaan raportissa nk. tukipilvikuvan avulla. Tehty työ ei kuitenkaan anna riittävää pohjaa kokonaisuuden esittämiseen kuvan mukaisella tavalla. Tukien vaikutuksen suoruutta/epäsuoruutta olennaisempi näkökulma on monimuotoisuuteen kohdistuva haitallisuuden määrä ja sen mittaaminen vertailukelpoisella tavalla. Tässä työssä tukien vaikutuksia ja esimerkiksi tukien rahamäärien yhteyttä ja osuutta monimuotoisuuteen kohdistuviin haitallisiin vaikutuksiin ei ole vielä pystytty määrittämään riittävällä tasolla.

Nykyisessä taloustilanteessa tukipolitiikan tavoitteena tulee olla Suomen kilpailukyvyyn turvaaminen ja tuotannon lisääminen kestäväällä tavalla. Samalla tulee hakea keinot, joilla negatiivisia ympäristövaikutuksia voidaan edelleen vähentää.

Jouni Väkevä
Kotimaan metsäasioiden päällikkö
Metsäteollisuus ry

Risto Airikkala
Päälakimies
Maa- ja metsätaloustuottajain
Keskusliitto MTK ry

Liite 2. Suomen Kuntaliiton täydentävä lausuma

Taustaselvitys paneutuu kattavasti luonnon monimuotoisuuteen ja erilaisiin tukiin. Suomen Kuntaliitto on osaltaan sitoutunut luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ohjatessaan ja tukiessaan kuntia mm. luonnonsuojelulain tavoitteiden ja laissa kunnalle osoitetun yleisen luonnon- ja maisemansuojelun edistämismääräyksen ja maankäytön suunnittelun yhteensovittamisessa. Toimintaympäristömme luonne ja kokonaisuus huomioon ottaen Kuntaliitolla ei ole varsinaista huomautettavaa taustaselvityksen luonnon monimuotoisuutta koskevaan asiasisältöön.

Sen sijaan Kuntaliitolle ja yksittäisille kunnille merkityksellisiä seikkoja ovat erilaisien tukien kohteena olevien perustoimintojen, toiminnoille ohjattujen tukien sekä vastaavasti tukien mahdollisen poistamisen taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Näiden vaikutusten huomioon ottaminen on myös mainittu luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävästä käytöstä toimintaohjelmassa sekä työryhmän tehtävänannossa.

Jatkokäsittelyssä asian etenemiseksi kaikki näkökulmat, myös taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset, on otettava kokonaisuudessa huomioon.

Jari Vaine
Erityisasiantuntija, rahoitusala
Suomen Kuntaliitto

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Luontoympäristöosasto	Julkaisu-aika Heinäkuu 2015	
Tekijä(t)	Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön -asiantuntijaverkosto		
Julkaisun nimi	Luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet – Taustaselvitys		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 19 2015		
Julkaisun teema			
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut			
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä on käyty läpi nykyiset tukijärjestelmät ja pyritty tunnistamaan niiden vaikutukset luonnon monimuotoisuudelle. Työn lähtökohtana on kansallisen biodiversiteettistrategian tavoite pysäyttää Suomen luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen vuoteen 2020 mennessä. Kansallisten tukien kartoittaminen ja uudistaminen ovat askeleita tämän tavoitteen saavuttamiseksi.</p> <p>Tukijärjestelmien tarkastelussa painottuvat verotuet ja budjettituet. Lähdeaineistona on käytetty Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen selvityksiä, valtion talousarvioita, tutkimuskirjallisuutta sekä ministeriöiden ja asiantuntijaverkoston panosta. Julkisen tuen ja luonnon monimuotoisuuden välistä vuorovaikutusta on hahmoteltu kansainvälisen DPSIR-viitekehyksen avulla.</p> <p>Selvityksen tarkastelunäkökulma on toimeksiannon mukaisesti rajattu luonnon monimuotoisuuden suojeluun, joka on osa ympäristönäkökulmaa. Tukien muita vaikutuksia, kuten taloudellisia, sosiaalisia, terveydellisiä, alueellisia tai laajempia ympäristövaikutuksia, ei ole tässä selvityksessä huomioitu.</p> <p>Selvityksen erityispiirteitä ovat sen keskittyminen luonnon monimuotoisuusvaikutuksiin sekä arviot usean vuoden tukimääristä. Suomen erityispiirteitä kansainvälisessä vertailussa ovat mm. kireä energiaverotus, joka heikentää kilpailukykyä ja johtaa verotukiin. Suomessa on myös toimiva ympäristösääntely ja ohjaus, joilla jo säännellään luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavaa elinkeinotoimintaa.</p> <p>Luonnon monimuotoisuudelle haitallisia tukia arvioidaan olevan liikenteeseen, energiaan, metsätalouteen ja maatalouteen liittyvässä toiminnassa. Tukien vaikutukset ovat suoria ja epäsuoria. Suorat vaikutukset koskevat paikallisia elinympäristöjä, kuten esimerkiksi lajiston pesiytymismahdollisuuksia. Epäsuorat vaikutukset voivat esimerkiksi lisätä päästöjä ja sen myötä kiihdyttää ilmastomuutosta, joka puolestaan on merkittävä vaarateki- jä luonnon monimuotoisuudelle.</p> <p>Selvityksen jatkotyönä suositellaan tehtävän tarkastelu tukien taloudellisten, sosiaalisten, terveydellisten, alueellisten ja muiden ympäristövaikutusten osalta. Nämä selvitykset antaisivat yhdessä kokonaiskuvan, jonka pohjalta myös luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavat tuet voitaisiin kokonaisvaltaisesti uudistaa.</p>		
Asiasanat	tuki, luonnon monimuotoisuus, haitallinen tuki, ympäristön kannalta haitallinen tuki, ympäristövaikutus, politiikkatoimi, ohjauskeino, ympäristövaikutukset, hyvinvointi, kilpailukyky, ekosysteemipalvelut, vihreä talous.		
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
	ISBN 978-952-11-4450-9 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkokj.)	
	Sivuja 52	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2015		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Naturmiljöavdelningen	Datum Juli 2015
Författare	Expertnätverket för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden	
Publikationens titel	Luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet – Taustaselvitys (Subventioner som är skadliga för den biologiska mångfalden – Bakgrundsutredning)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 19 2015	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>I utredningen har man studerat de nuvarande stödsystemen och försökt identifiera deras konsekvenser för den biologiska mångfalden. Utgångspunkten för arbetet är det mål som ställts upp i den nationella strategin för biologisk mångfald, nämligen att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden i Finland före 2020. Arbetet med att kartlägga och se över de nationella stöden är ett steg mot detta mål.</p> <p>Översynen av stödsystemen är framför allt inriktad på skattestöd och budgetstöd. De källor som använts är Statens ekonomiska forskningscentrals utredningar, statsbudgeten och forskningslitteratur samt ministeriers och expertnätverkets insatser. Kopplingen mellan offentliga stöd och biologisk mångfald har kartlagts med hjälp av det internationella DPSIR-ramverket.</p> <p>I enlighet med uppdraget har utredningen avgränsats till bevarandet av den biologiska mångfalden, som utgör en del av miljöhänsynen. De övriga konsekvenserna av subventionerna, t.ex. de ekonomiska, sociala, hälsomässiga eller regionala konsekvenserna, eller miljökonsekvenserna i bredare omfattning, har inte beaktats i denna utredning.</p> <p>Till utredningens särdrag hör att den fokuserar på konsekvenserna för den biologiska mångfalden och att bedömningarna beaktar stödmängderna för flera år. Till de finländska särdragen i internationell jämförelse hör bl.a. en sträng energibeskattnings som försämrar konkurrenskraften och leder till skattestöd. Finland har också en fungerande miljöreglering och miljöstyrning som redan nu reglerar den näringsverksamhet som påverkar den biologiska mångfalden.</p> <p>Subventioner som är skadliga för den biologiska mångfalden påträffas enligt bedömningen i verksamhet som hänför sig till trafik, energi, skogsbruk och jordbruk. Subventionerna har direkta och indirekta konsekvenser. De direkta konsekvenserna gäller de lokala livsmiljöerna, såsom arternas häckningsmöjligheter. Indirekta konsekvenser kan t.ex. vara att utsläppen ökar och på så sätt påskyndar klimatförändringen, som i sig är ett betydande riskmoment för den biologiska mångfalden.</p> <p>Som fortsättning på utredningen rekommenderas att det görs en granskning av subventionernas ekonomiska, sociala, hälsomässiga och regionala konsekvenser och övriga miljökonsekvenser. Dessa utredningar kan tillsammans ge en komplett bild med vars hjälp man på ett övergripande sätt kan se över de subventioner som påverkar den biologiska mångfalden.</p>	
Nyckelord	stöd, biologisk mångfald, skadliga subventioner, miljöskadliga subventioner, miljökonsekvens, politikåtgärd, styrmedel, miljökonsekvenser, välfärd, konkurrenskraft, ekosystemtjänster, grön ekonomi	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4450-9 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 52	Språk Finska
	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2015	

Kansallisen biodiversiteettistrategian tavoitteena on pysäyttää Suomen luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen vuoteen 2020 mennessä. Tavoitetta tukee luonnon monimuotoisuuden kannalta haitallisten tukien kartoittaminen ja uudistaminen. Tässä selvityksessä on käyty läpi nykyiset tukijärjestelmät ja pyritty tunnistamaan niiden vaikutukset luonnon monimuotoisuudelle. Tukijärjestelmien tarkastelussa painottuvat verotuet ja budjettituet.

Suomen erityispiirteitä kansainvälisessä vertailussa ovat mm. kireä energiaverotus, joka heikentää kilpailukykyä ja johtaa verotukiin. Suomessa on myös toimiva ympäristösääntely ja -ohjaus, joilla jo säännellään luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavaa elinkeinotoimintaa. Luonnon monimuotoisuudelle haitallisia tukia arvioidaan olevan liikenteeseen, energiaan, metsätalouteen ja maatalouteen liittyvässä toiminnassa. Näillä tuilla on sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia.

Selvityksen tarkastelunäkökulma on rajattu luonnon monimuotoisuuden suojeluun, joka on osa ympäristönäkökulmaa. Tukien muita vaikutuksia, kuten taloudellisia, sosiaalisia, terveydellisiä, alueellisia tai laajempia ympäristövaikutuksia, ei ole tässä selvityksessä huomioitu.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment